

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 17

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

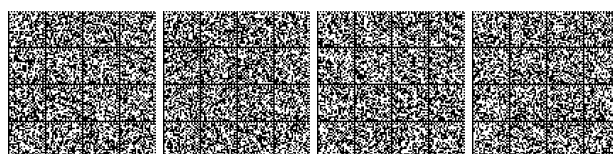
PARTE PRIMA

Roma - Giovedì, 26 aprile 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE
EDIZIONE STRAORDINARIA

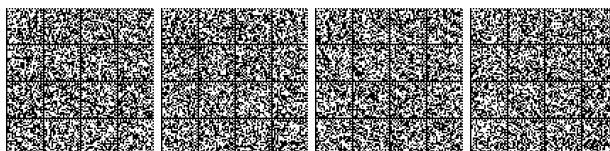




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 77. Sentenza 7 marzo - 19 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile – Spese processuali – Casi in cui il giudice può disporre la compensazione.
 – Codice di procedura civile, art. 92, secondo comma, come modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162. Pag. 1
- N. 78. Sentenza 7 marzo - 19 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica – Approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile ed emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico per la disciplina degli interventi – Coinvolgimento decisionale delle Regioni.
 – Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 615. Pag. 14
- N. 79. Sentenza 6 marzo - 19 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica – Disposizioni varie in materia di piani di rientro per le aziende ospedaliere e gli enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura e finanziamento del fabbisogno sanitario standard (vincoli di spesa e istituzione di fondi separati).
 – Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 390, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 408 e 409. Pag. 19
- N. 80. Sentenza 22 marzo - 19 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico – Esenzione degli enti pubblici economici siciliani da ogni forma di selezione pubblica per l'assunzione di personale per cui sia richiesto il possesso di un titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo.
 – Legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 12 (Disposizioni per le assunzioni presso l'Amministrazione regionale e gli enti, aziende ed istituti sottoposti al controllo della Regione), art. 1, comma 1-bis, introdotto dall'art. 13 della legge della Regione siciliana 19 agosto 1999, n. 18 (Disposizioni in materia di lavoro). Pag. 25
- N. 81. Sentenza 20 marzo - 20 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Legge regionale - Qualificazione del “popolo veneto” come “minoranza nazionale” - Applicazione delle tutele apprestate dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali conclusa a Strasburgo il 1º febbraio 1995, ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302.
 – Legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali). Pag. 28



N. 82. Sentenza 21 febbraio - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (personale di polizia provinciale trasferito alla Regione e assegnato al Servizio regionale di controllo e vigilanza: conservazione della qualifica di agente di polizia giudiziaria) e di previdenza sociale (dirigenti e dipendenti dell'Agencia Veneta per l'innovazione nel settore primario: mantenimento dell'iscrizione all'INPS Gestione dipendenti pubblici - ex Gestione INPDAP - ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali).

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 6, comma 5, e 20..... Pag. 36

N. 83. Sentenza 21 febbraio - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni in materia di impresa (agevolazioni concesse all'imprenditoria femminile: esclusione della revoca e del recupero anche quando siano venuti meno i presupposti) e banca (Fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale spa: intervento in controgaranzia limitato ai soli Confidi aventi sede operativa in Veneto).

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 79, comma 1, e 83, comma 1..... Pag. 41

N. 84. Sentenza 6 marzo - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane trasferite a Regioni e Enti locali - Risorse correlate.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)..... Pag. 49

N. 85. Ordinanza 7 febbraio - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto di giudizio immediato - Contenuto.

- Codice di procedura penale, art. 456, comma 2..... Pag. 54

N. 86. Sentenza 21 marzo - 23 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

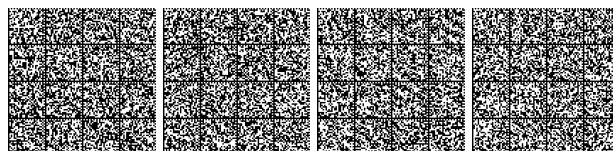
Lavoro e occupazione - Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo - Condanna del datore di lavoro alla corresponsione di un'indennità di natura risarcitoria dal giorno del licenziamento sino alla effettiva reintegrazione e/o alla riforma della prima decisione.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 18, quarto comma, come sostituito dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita). Pag. 57



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **23.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Riduzione degli accantonamenti a carico della Regione autonoma Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica.
 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 841. Pag. 63
- N. **24.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (della Regione Siciliana)
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Rapporti finanziari Stato-Regione Siciliana - Esclusione dal computo della riduzione della spesa corrente del contributo annuo di 70 milioni di euro che la Regione si è impegnata a destinare, con l'accordo del 12 luglio 2017, ai liberi consorzi di comuni del proprio territorio, in aggiunta ai contributi riconosciuti nel 2016 - Previsione dell'impegno della Regione Siciliana a riqualificare la propria spesa, dal 2018 al 2022, attraverso il progressivo incremento degli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.
 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 829 e 830, primo periodo. Pag. 69
- N. **63.** Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana dell'8 febbraio 2018
Università - Chiamata dei professori di prima e di seconda fascia - Ammissione al procedimento - Cause di incompatibilità - Mancata menzione del rapporto di coniugio.
 – Legge 30 dicembre 2010, n. 104 [*recte*: n. 240] (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 18, comma 1, lett. b), ultimo periodo. Pag. 77
- N. **64.** Ordinanza del Tribunale di Vercelli del 19 febbraio 2018
Capacità giuridica e di agire - Amministrazione di sostegno - Capacità di donare - Donazione, con le forme abilitative richieste, da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno - Mancata previsione.
 – Codice civile, art. 774, primo comma. Pag. 82
- N. **65.** Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Cuneo del 17 novembre 2017
Reati e pene - Reati ambientali - Estinzione dei reati contravvenzionali - Adempimento tardivo della prescrizione o con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza - Oblazione ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen. - Misura della riduzione della somma da versare.
 – Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), art. 318-*septies*, comma 3. Pag. 90





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 77

Sentenza 7 marzo - 19 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile – Spese processuali – Casi in cui il giudice può disporre la compensazione.

- Codice di procedura civile, art. 92, secondo comma, come modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

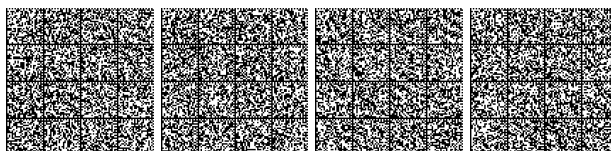
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, come modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, promossi dal Tribunale ordinario di Torino in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 30 gennaio 2016 e dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 28 febbraio 2017, iscritte rispettivamente al n. 132 del registro ordinanze 2016 e al n. 86 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Antonio Benedetto, della REAR società cooperativa a rl, di Elvira Rasulova, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL);

udito nella udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Alberto Piccinini e Amos Andreoni per Elvira Rasulova, Vincenzo Martino e Amos Andreoni per Antonio Benedetto, Giorgio Frus per la REAR società cooperativa a rl e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Torino ed il Tribunale ordinario di Reggio Emilia, entrambi in funzione di giudice del lavoro, con le ordinanze rispettivamente del 30 gennaio 2016 e del 28 febbraio 2017, iscritte al n. 132 del 2016 e al n. 86 del 2017 del registro ordinanze, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162; disposizione questa che prevede che il giudice, se vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto a questioni dirimenti, può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero.

Le ordinanze fanno riferimento a plurimi parametri in parte coincidenti. Il Tribunale ordinario di Torino richiama gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione; il Tribunale ordinario di Reggio Emilia deduce gli artt. 3, primo e secondo comma, 24, 25, primo comma, 102, 104 e 111 Cost., nonché gli artt. 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e gli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione europea 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, questi ultimi come parametri interposti per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

Entrambi i giudici rimettenti incentrano i dubbi di legittimità costituzionale della disposizione censurata sulla mancata previsione, in caso di soccombenza totale, del potere del giudice di compensare le spese di lite tra le parti anche in casi ulteriori rispetto a quelli ivi previsti. Il solo Tribunale di Reggio Emilia deduce altresì la mancata considerazione del lavoratore ricorrente come parte "debole" del rapporto controverso al fine della regolamentazione delle spese processuali.

2.- In particolare, il Tribunale ordinario di Torino è investito del ricorso proposto da un socio lavoratore di una società cooperativa, con mansioni di addetto al controllo ingressi e alla viabilità, avente ad oggetto, in via principale, la domanda di ricalcolo retributivo in base ad un contratto collettivo diverso da quello applicato dalla datrice di lavoro, con conseguente richiesta di condanna della società resistente al pagamento delle relative differenze retributive; in via subordinata, il ricorso ha ad oggetto la domanda di condanna della società resistente al pagamento delle integrazioni contrattuali delle indennità legali di infortunio e malattia computate con riferimento al contratto collettivo applicato dalla società.

A fondamento della domanda il socio lavoratore ricorrente ha dedotto che la società aveva fatto applicazione di un contratto collettivo sottoscritto da organizzazioni datoriali e sindacali non sufficientemente rappresentative ed ha quindi chiesto l'applicazione, ai fini della verifica della congruità retributiva, di altro diverso contratto collettivo, già utilizzato in vertenze similari.

La società si è costituita ed ha chiesto il rigetto delle domande indicando, sempre ai fini del giudizio di congruità della retribuzione, quale termine di raffronto, un contratto collettivo ulteriormente diverso da quello invocato dal ricorrente. Quanto alla domanda subordinata, la resistente ha osservato che l'esclusione dell'integrazione contrattuale delle indennità legali di malattia e di infortunio aveva fatto seguito ad una delibera assembleare del 20 giugno 2011, approvata per garantire la sopravvivenza della società messa in stato di crisi, in conformità all'art. 6, comma 1, lettere d) ed e), della legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore).

Ciò premesso, il rimettente, dopo aver disposto consulenza contabile, ha rigettato entrambe le domande con sentenza qualificata "non definitiva" e, con separata ordinanza, ha disposto la prosecuzione del giudizio per la definizione del regolamento delle spese di lite; all'esito di discussione orale ha sollevato, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel testo novellato dall'art. 13, comma 1, del citato d.l. n. 132 del 2014, quale convertito in legge.

Ad avviso del rimettente si configurerebbe la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, in quanto sussisterebbe una sproporzione tra il fine perseguito - quello di «disincentivare l'abuso del processo» - e lo strumento normativo utilizzato, consistito nella «limitazione estrema ed oltre ogni misura delle ipotesi di compensazione» delle spese di lite. Mentre il testo, come modificato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), era già «del tutto sufficiente a scongiurare eventuali abusi, da parte del giudice, nell'uso dello strumento della compensazione contenendo essa già una regolamentazione del tutto rigorosa ed appropriata».



Il medesimo parametro sarebbe poi violato - secondo il giudice rimettente - sotto il profilo del principio di eguaglianza, avuto riguardo alle situazioni contemplate dalla norma raffrontate, quali *tertia comparationis*, con quelle escluse, di pari gravità ed eccezionalità, individuate dalla giurisprudenza di legittimità.

Il tribunale rimettente deduce altresì la violazione dell'art. 24, primo comma, Cost., in quanto la riduzione delle ipotesi di compensazione soltanto a due (oltre a quella tradizionale della soccombenza reciproca) «tende [...] a scoraggiare in modo indebito l'esercizio dei diritti in sede giudiziaria, divenendo così uno strumento deflattivo (e punitivo) incongruo» nelle ipotesi in cui la condotta della parte, poi risultata soccombente, non integra casi di abuso del processo, ma sia improntata a correttezza, prudenza e buona fede.

Parimenti sarebbe violato l'art. 111, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio del giusto processo, in quanto la disposizione censurata, consentendo la compensazione nei soli casi indicati, «limita il potere - dovere del giudice di rendere giustizia, anche in ordine al regolamento delle spese di lite, in modo appropriato al caso concreto».

3.- Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale ordinario di Torino si sono costituite le parti del giudizio *a quo*, che hanno depositato memorie.

Il lavoratore socio ha aderito alle censure mosse dall'ordinanza di rimessione, ribadendo ciò con successiva memoria e concludendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ.

La società resistente ha rilevato in via preliminare che la regolamentazione delle spese di lite non è suscettibile di autonomo distinto giudizio, richiamando a tal proposito l'ordinanza n. 314 del 2008 di questa Corte. Nel merito sottolinea come la disposizione censurata non costituisca uno «strumento punitivo incongruo», essendo ragionevole porre, di regola, i costi del processo a carico di colui che lo ha attivato con esito negativo, e limitare la possibile compensazione delle spese di lite ad ipotesi tassativamente previste, stante il carattere eccezionale delle medesime.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale. In particolare la difesa dell'interveniente afferma la ragionevolezza della individuazione da parte del legislatore, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui egli gode in materia processuale, di ipotesi specifiche e tassative che giustifichino la compensazione delle spese di lite. Si tratterebbe di una scelta che non entra in collisione con i parametri costituzionali che il giudice rimettente assume essere violati e che integrerebbe il giusto mezzo per conseguire la finalità deflattiva al fine di «disincentivare» l'abuso del processo.

È intervenuta ad adiuvandum la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), concludendo per l'ammissibilità dell'intervento e, nel merito, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della censurata disposizione.

4.- Il Tribunale ordinario di Reggio Emilia è investito di una controversia avente ad oggetto l'impugnazione del licenziamento, azionato mediante ricorso proposto ai sensi dell'art. 1, commi 48 e seguenti, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita). Si tratta di una lavoratrice che ha impugnato il licenziamento intimatole in data 30 novembre 2015 dalla Italservizi srl (poi Agriservice MO srl in liquidazione) con decorrenza dal 31 dicembre 2015.

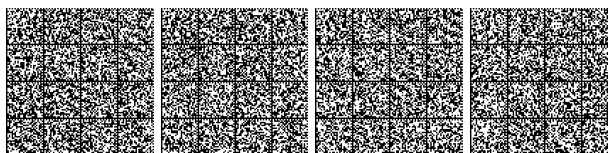
In particolare la lavoratrice ha agito nei confronti di numerosi convenuti (Burani Interfood spa, Servizi Commerciali Integrati srl, Agriservice MO srl e Burani Stefano Luigi personalmente ed in proprio), affermando l'esistenza «di un unico centro di imputazione giuridica o gruppo d'impresе e la contemporanea utilizzazione della prestazione lavorativa da parte di tutti i convenuti», sicché l'intervento licenziamento era da porre nel nulla nei confronti di ognuno dei soggetti chiamati in causa.

Si è costituita, tra le altre parti, la Burani Interfood spa, che ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso essendo intervenuta il 25 gennaio 2016 la revoca del licenziamento da parte della Agriservice MO srl (successivamente in liquidazione).

All'esito della prima fase del procedimento (a cognizione sommaria) il rimettente ha pronunciato un'ordinanza di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire della ricorrente per mancanza del licenziamento e, in merito alle spese di lite, ha condannato la lavoratrice al rimborso di quelle sostenute dalla attuale (almeno formalmente) datrice di lavoro Agriservice MO srl in liquidazione, mentre le ha compensate con riferimento alle altre parti convenute.

Nei confronti del capo dell'ordinanza relativo alla liquidazione delle spese della fase sommaria, la sola Burani Interfood spa ha proposto opposizione per la mancanza dei presupposti richiesti a tal fine dall'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. e per l'assenza di motivazione in merito alla disposta compensazione per le altre parti, censurando infine la disparità di trattamento rispetto alla Agriservice MO srl.

Nel giudizio di opposizione si è costituita la lavoratrice per contestare in fatto e in diritto l'opposizione e ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., evidenziando come un'interpretazione rigida di tale disposizione determinerebbe un'illegittima riduzione della discrezionalità del giudice nella valutazione degli elementi idonei a giustificare la compensazione delle spese di lite.



Anche il Tribunale ordinario di Reggio Emilia chiede alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 162 del 2014, nella parte in cui - nelle cause di lavoro o di previdenza, nelle quali l'attore in primo grado è quasi sempre il lavoratore - non prevede il potere del giudice di valutare «i gravi ed eccezionali motivi» per compensare le spese di lite.

Ad avviso del rimettente si configurerebbe la violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 24 e 111 Cost., in quanto la disposizione censurata «priva irragionevolmente il Giudice della essenziale funzione di giustizia, ovvero quella di adeguare la pronuncia alle peculiarità del modello processuale ed alle condizioni personali e circostanze concrete del caso di specie»; dà luogo alla manifesta violazione del principio di uguaglianza sostanziale «che esigerebbe un trattamento differenziato, ma di vantaggio, per il soggetto più debole e costretto ad agire giudizialmente» per vedere accertata l'illegittimità del provvedimento datoriale, trattandosi, di regola, di «controversie a “controprova”»; «esercita di fatto una gravissima limitazione del diritto all'effettività dell'accesso alla giustizia in danno del lavoratore», già gravato dagli oneri economici, non detraibili, del pagamento del contributo unificato, dell'anticipazione delle spese legali e dell'IVA; limita il diritto all'effettività dell'accesso alla giustizia «in termini di pesante “deterrenza” in modo proporzionalmente (e viepiù irragionevolmente) maggiore per quanto minore sia la capacità economica del lavoratore»; colpisce, irragionevolmente, anche la parte incolpevole che non ha «abusato» del processo o che non ha invocato diritti, «che a priori, sapeva essere inesistenti».

Inoltre, sempre ad avviso del rimettente, sarebbero violati gli artt. 25, primo comma, 102 e 104 Cost., in quanto l'intervenuto d.l. n. 132 del 2014 costituirebbe un'ingerenza del potere legislativo su quello giudiziario comprimendo oltremodo la discrezionalità del giudice.

Il tribunale rimettente deduce poi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 CDFUE che esige l'effettività del diritto d'azione e di accesso alla giustizia e l'equità del processo, «quest'ultima irragionevolmente lesa da una sanzione che colpisce una parte che non ha “responsabilità” processuale (nelle cause “a controprova”)»; nonché in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, in rapporto al «diritto all'equo processo» ed al diritto ad un «ricorso effettivo», in quanto la modifica dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. in chiave specificamente deflativa, rappresenta un mezzo sproporzionato rispetto allo scopo perseguito.

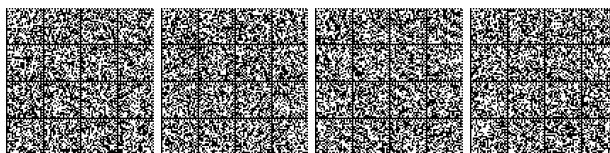
Altresì sarebbero violati gli artt. 14 CEDU e 21 CDFUE, in relazione al principio di non discriminazione, derivante dal divieto per il giudice di tener conto della condizione personale del lavoratore, «così pregiudicandone il diritto di azione proprio in ragione della limitata capacità economica, anche a prescindere da ragioni di “colpevolezza processuale”».

Il rimettente poi osserva che nel processo del lavoro sono frequenti le controversie cosiddette “a controprova”, nel senso che il lavoratore deve introdurle non disponendo di tutti i dati che incidono sulla legittimità, o meno, del provvedimento datoriale che egli ha già subito e di cui chiede al giudice il controllo di legittimità, da operare appunto all'esito dell'assolvimento della prova da parte del datore di lavoro convenuto in giudizio.

Con specifico riferimento alle controversie di lavoro, il rimettente deduce inoltre che il lavoratore, per introdurre la causa in primo grado, deve, di regola, sostenere l'onere del contributo unificato, l'anticipazione delle spese legali e spesso di quelle per conteggi, oltre all'IVA sulla prestazione dei professionisti; e tutti questi oneri, come pure quello eventuale delle spese di soccombenza, non sono detraibili. Al contrario, il datore, di regola, potrà recuperare l'IVA sulle prestazioni del difensore e detrarrà dal reddito la relativa parcella, come le spese di eventuale soccombenza.

In riferimento al principio di non discriminazione sancito nella CEDU, il rimettente osserva come la discriminazione vietata dall'art. 14 della Convenzione consista nel trattare in modo differente, salvo una giustificazione obiettiva e ragionevole, le persone che si trovano in situazioni simili o analoghe e che una distinzione è discriminatoria se non persegua uno scopo legittimo o se non sussiste un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si è prefissata.

Quanto alla rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* pone in rilievo che la lavoratrice, originaria ricorrente nel procedimento per l'impugnazione del licenziamento, è convenuta in opposizione, dalla società cui non è stato ritenuto riconducibile il licenziamento, per essere condannata alla rifusione delle spese processuali sia della prima fase (sommatoria), sia di quella attuale di opposizione; il rimettente afferma che la vicenda riveste una peculiarità oggettiva tale da rendere difficile una ricostruzione in fatto degli avvenimenti, per i numerosi passaggi subiti dal lavoratore da una società all'altra nonché per la necessità di procedere alla ricostruzione delle trasformazioni e cessioni societarie avvenute, in forza delle quali le plurime aziende coinvolte, tra loro collegate di fatto o in diritto, hanno cambiato nome, assetto e composizione societaria, ceduto rami d'azienda ed effettuato altre intricate modifiche interne.



5.- Nel giudizio incidentale si è costituita la lavoratrice, depositando anche memoria, ed ha concluso per la fondatezza della questione.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale. La difesa dell'interveniente svolge sostanzialmente le medesime argomentazioni già prospettate nell'altro giudizio incidentale, deducendo, in particolare, che nell'ambito di controversie in materia di lavoro, dove una delle parti in causa potrebbe risultare economicamente svantaggiata rispetto all'altra, l'indicazione tassativa delle ipotesi in cui è possibile procedere alla compensazione delle spese di lite non determina un effetto preclusivo del ricorso alla tutela giurisdizionale.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 30 gennaio 2016, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2016, il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, nella parte in cui non consente, in caso di soccombenza totale, la compensazione delle spese di lite anche in altre ipotesi di gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle indicate in modo tassativo dalla disposizione stessa, ossia l'«assoluta novità della questione trattata» e il «mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti».

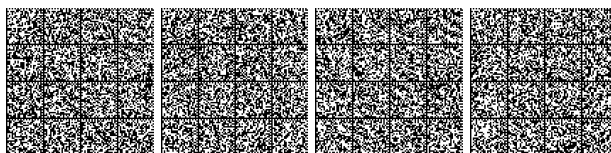
La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio civile promosso da un socio lavoratore di una società cooperativa, per ottenere la condanna di quest'ultima al pagamento di differenze di compenso per l'attività svolta calcolate sulla base delle tariffe del contratto collettivo ritenute applicabili ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore), e dell'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31. In via subordinata lo stesso ricorrente aveva chiesto il riconoscimento di un'integrazione contrattuale delle indennità previste in caso di infortunio e di malattia.

Il tribunale, pronunciandosi nell'instaurato contraddittorio delle parti, ha rigettato, con sentenza qualificata "non definitiva", sia la domanda principale che quella subordinata, ed ha disposto la prosecuzione del giudizio per la definizione della questione residua, concernente il regolamento delle spese di lite. In tale sede, ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., con riferimento ai parametri suddetti ritenendo che la limitazione a due sole ipotesi tassative della possibilità per il giudice di compensare le spese di lite in caso di soccombenza totale sia contraria al principio di ragionevolezza e di eguaglianza, nonché a quello del giusto processo e comporti un'eccessiva remora a far valere i propri diritti in giudizio.

Secondo il tribunale rimettente, nella specie, l'esito della lite, sfavorevole al lavoratore, è dipeso da elementi di fatto nuovi, non previsti né prevedibili: da una parte una contrattazione collettiva utilizzata parametricamente dal consulente tecnico d'ufficio per calcolare le rivendicate differenze retributive, la quale era diversa sia da quella applicata dalla società, sia da quella allegata dal lavoratore a sostegno della sua pretesa; d'altra parte una non conosciuta delibera della società che aveva (legittimamente) sospeso l'erogazione del trattamento integrativo di malattia e di infortunio, parimenti rivendicato dal lavoratore.

2.- Con ordinanza del 28 febbraio 2017, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2017, il Tribunale ordinario di Reggio Emilia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato analoghe questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione, per contrasto con gli artt. 3, primo e secondo comma; 24; 25, primo comma; 102; 104 e 111 Cost.; nonché degli artt. 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e degli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione europea 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, questi ultimi come parametri interposti per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

La questione è stata sollevata nel corso di una controversia di lavoro avente ad oggetto l'impugnativa di un licenziamento, promossa con il rito di cui all'art. 1, comma 48, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), da una lavoratrice nei confronti non solo della società



che aveva intimato il licenziamento, ma anche di altre società, sull'asserito presupposto di un unico centro di imputazione giuridica del rapporto di lavoro, stante la contemporanea utilizzazione della prestazione lavorativa da parte di tutte le società convenute. La fase sommaria si concludeva con un'ordinanza di inammissibilità del ricorso per essere stato il licenziamento revocato. Quanto alle spese di lite il tribunale condannava la lavoratrice al pagamento delle spese nei confronti della società che aveva formalmente intimato - e poi revocato - il licenziamento; invece le compensava tra la lavoratrice e le altre società convenute in giudizio. Avverso questa ordinanza proponeva opposizione una sola di queste ultime società, dolendosi della compensazione delle spese di lite e chiedendo la condanna della lavoratrice, originaria ricorrente, al pagamento delle stesse. Quest'ultima ha resistito all'opposizione eccependo, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ.; eccezione che il giudice dell'opposizione ha accolto promuovendo l'incidente di legittimità costituzionale con riferimento ai parametri sopra indicati e muovendo censure analoghe a quelle del Tribunale di Torino, nonché lamentando che non venga in rilievo la posizione del lavoratore quale parte "debole" del rapporto controverso.

Secondo il tribunale rimettente l'utilizzazione delle prestazioni lavorative da parte non solo della società datrice di lavoro, ma anche di altre società, aveva creato l'apparenza di un unico centro di imputazione del rapporto di lavoro con conseguente grave incertezza in ordine a chi fosse il reale datore; sicché non ingiustificata appariva l'evocazione in giudizio delle varie società interessate.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale ordinario di Torino e dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia, sono in larga parte sovrapponibili e quindi si rende opportuna la loro trattazione congiunta mediante riunione dei giudizi.

4.- Va preliminarmente considerato che nel giudizio di legittimità costituzionale originato dall'ordinanza di rimessione del giudice del lavoro di Torino è intervenuta ad adiuvandum la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), aderendo alle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione e chiedendo l'accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale.

L'Avvocatura generale dello Stato e la difesa della società costituita hanno eccepito l'inammissibilità di tale intervento.

L'intervento è inammissibile.

La costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le ordinanze allegate alle sentenze n. 16 del 2017, n. 237 e n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001) è nel senso che la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

A tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura. Pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*.

Nella specie - essendo la CGIL titolare non di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti - il suo intervento in questo giudizio deve essere dichiarato inammissibile.

5.- Ancora in via preliminare l'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per mancata interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

L'eccezione non è fondata.

Entrambi i giudici rimettenti hanno, con motivazione plausibile, escluso la possibilità di interpretazione adeguatrice della disposizione censurata osservando che il recente ripetuto intervento del legislatore sulla disposizione censurata, di cui si dirà oltre, mostra chiaramente che si è inteso restringere sempre più la discrezionalità del giudice della controversia fino a definire le sole ipotesi che facoltizzano il giudice, in caso di soccombenza totale, a compensare, in tutto o in parte, le spese di lite; ipotesi che quindi sono tassative: la soccombenza reciproca ovvero l'assoluta novità della questione trattata o il mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti. Non è possibile pertanto estendere in via interpretativa tale facoltà del giudice ad altre ipotesi che parimenti consentano la compensazione delle spese di lite.



Tanto è sufficiente per ritenere l'ammissibilità della questione, anche in ragione della più recente giurisprudenza di questa Corte che ha affermato che, se è vero che le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime «perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)», ciò però non significa che «ove sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito» (sentenza n. 42 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 83 del 2017).

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha inoltre eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per insufficiente descrizione della fattispecie.

L'eccezione non è fondata.

Entrambi i giudici rimettenti hanno descritto in dettaglio la fattispecie al loro esame nei termini sopra riportati ed hanno chiaramente evidenziato la necessità di applicare nei giudizi a quibus la disposizione censurata in ordine alla quale hanno motivatamente argomentato i loro dubbi di legittimità costituzionale.

Le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono quindi ammissibili, sotto l'indicato profilo, e sussiste altresì la loro rilevanza.

7.- C'è poi un ulteriore, più delicato, profilo di ammissibilità concernente le questioni oggetto dell'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Torino, che - come già rilevato - ha deciso con sentenza, qualificata "non definitiva", tutto il merito della causa ed ha riservato solo la decisione sulle spese di lite, in riferimento alla quale, con distinta ordinanza, ha posto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ.

Deve rilevarsi al riguardo che questa Corte nell'ordinanza n. 395 del 2004 ha affermato che la regolamentazione delle spese, in quanto accessoria alla decisione di merito, non è suscettibile di un autonomo giudizio.

La citata ordinanza ha riguardato una situazione analoga: quella di un giudice rimettente (di primo grado) che, nel censurare il medesimo art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., aveva parimenti deciso, con sentenza, il merito della causa disponendo con ordinanza la sospensione del processo limitatamente alla pronuncia accessoria sulle spese legali, perché, ritenendo di dover fare uso della facoltà di compensarle, ai sensi della citata disposizione nel testo originario, dubitava della legittimità costituzionale di tale norma, «così come interpretata dalla giurisprudenza pressoché univoca e costante della Suprema Corte», secondo cui non vi era alcun obbligo di motivare il capo della sentenza col quale fosse disposta la compensazione delle spese «per giusti motivi», trattandosi di statuizione discrezionale, assistita da una presunzione di conformità a diritto.

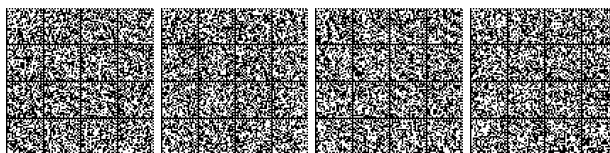
Questa Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, affermando che «il "diritto vivente" in questione [...] si risolve in una regola - insindacabilità della compensazione delle spese non motivata - della quale è diretto destinatario il giudice dell'impugnazione, e solo indirettamente il giudice munito del potere (discrezionale) di disporre la compensazione delle spese del giudizio da lui definito». Sicché il canone dell'insindacabilità della motivazione della compensazione delle spese di lite, all'epoca ritenuta dalla giurisprudenza di legittimità, costituiva regola di giudizio per il giudice dell'impugnazione, legittimato in ipotesi a sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale, ma non già per un giudice di primo grado, quale era il giudice rimettente. Da ciò, l'inammissibilità manifesta della questione di legittimità costituzionale.

La Corte però ha poi aggiunto - seppur senza che ciò costituisse, o concorresse a costituire, la *ratio* decidendi della pronuncia di inammissibilità - che il giudice rimettente comunque «aveva consumato il suo potere decisorio». In ragione di ciò si potrebbe ora sostenere che anche il Tribunale ordinario di Torino abbia esaurito il suo potere decisorio dopo essersi pronunciato su tutto il merito della causa, di talché la questione di legittimità costituzione sarebbe, sotto tale profilo, inammissibile.

8.- In realtà, la questione è ammissibile anche sotto questo profilo.

Nel processo civile una sentenza non definitiva è possibile allorché il giudice di primo grado - qual è il rimettente Tribunale ordinario di Torino - limiti la sua decisione alla questione di giurisdizione, o a questioni pregiudiziali o preliminari di merito, o anche solo ad alcune questioni di merito impartendo distinti provvedimenti per l'ulteriore istruzione della causa (art. 279, secondo comma, cod. proc. civ.). Il giudice infatti può limitare la decisione ad alcune domande, se riconosce che per esse soltanto non sia necessaria un'ulteriore istruzione e sempre che la loro «sollecita definizione» sia di «interesse apprezzabile» per la parte che ne abbia fatto istanza (art. 277, secondo comma, cod. proc. civ.).

Ma se il giudice decide totalmente il merito della causa, accogliendo o rigettando tutte le domande, emette una sentenza definitiva, alla quale si accompagna la pronuncia sulle spese di lite, che - come già rilevato da questa Corte (nell'ordinanza n. 314 del 2008, richiamata dalla difesa della società costituita) - ha «natura accessoria» rispetto alla decisione sul merito. Non di meno però la decisione sulle spese di lite ha una sua distinta autonomia nella misura in cui è possibile l'impugnativa di questo solo capo della sentenza definitiva sicché, in tale evenienza, il giudizio di impugnazione è destinato ad avere ad oggetto la sola regolamentazione delle spese di lite.



Questo legame di accessorietà della pronuncia sulle spese alla sentenza che decida tutte le questioni di merito non è quindi indissolubile e, in particolare, è recessivo allorché il giudice - come il Tribunale ordinario di Torino - abbia un dubbio non manifestamente infondato in ordine soltanto alla disposizione che governa le spese di lite e di cui egli debba fare applicazione.

Il principio della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), coniugato con il favor per l'incidente di legittimità costituzionale - il quale preclude che alcun giudice possa fare applicazione di una disposizione di legge della cui legittimità costituzionale dubiti - suggerisce che non sia ritardata la decisione del merito della causa rispondendo ciò all'«interesse apprezzabile» delle parti alla «sollecita definizione» di quanto possa essere deciso senza fare applicazione della disposizione indubbiata (ex art. 277, secondo comma, citato). Del resto, come argomento a fortiori, può richiamarsi la giurisprudenza di questa Corte che ha ritenuto, al fine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, che il potere decisorio del giudice rimettente non venga meno neppure quando egli abbia, al contempo, adottato la misura cautelare richiesta da una parte e, con separato provvedimento, abbia sospeso il giudizio cautelare investendo questa Corte con incidente di legittimità costituzionale proprio sulla disposizione di cui abbia fatto applicazione provvisoria e temporanea (ex plurimis, sentenze n. 83 del 2013, n. 236 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008; ordinanza n. 25 del 2006).

Si ha quindi che, nella specie, non erroneamente il Tribunale ordinario di Torino non ha sacrificato l'interesse delle parti alla sollecita decisione del merito - segnatamente, di tutto il merito - della causa ed ha legittimamente limitato la sospensione del giudizio, obbligatoria ex art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a quanto strettamente necessario per la decisione della questione di legittimità costituzionale.

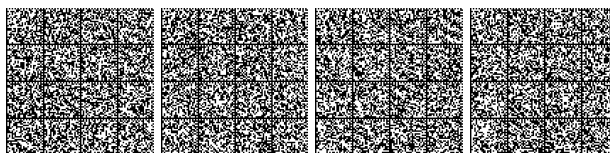
La pur imprecisa qualificazione, ad opera dello stesso tribunale, della sentenza che ha deciso tutto il merito della causa, come pronuncia «non definitiva» anziché «definitiva» ex art. 279 cod. proc. civ., rileva al fine non già dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, ma del regime dell'impugnazione di tale pronuncia quanto alla possibilità, o no, della riserva facoltativa d'appello ex art. 340 cod. proc. civ.

9.- Nel merito la questione, sollevata congiuntamente dal Tribunale ordinario di Torino e dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia, è fondata.

10.- La regolamentazione delle spese processuali nel giudizio civile risponde alla regola generale victus victori fissata dall'art. 91, primo comma, cod. proc. civ. nella parte in cui - ripetendo l'analoga prescrizione dell'art. 370, primo comma, del codice di procedura civile del 1865 - prevede che «il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa». Quindi la soccombenza si accompagna, di norma, alla condanna al pagamento delle spese di lite. L'alea del processo grava sulla parte soccombente perché è quella che ha dato causa alla lite non riconoscendo, o contrastando, il diritto della parte vittoriosa ovvero azionando una pretesa rivelatasi insussistente. È giusto, secondo un principio di responsabilità, che chi è risultato essere nel torto si faccia carico, di norma, anche delle spese di lite, delle quali invece debba essere ristorata la parte vittoriosa. Questa Corte ha in proposito affermato che «il costo del processo deve essere sopportato da chi ha reso necessaria l'attività del giudice ed ha occasionato le spese del suo svolgimento» (sentenza n. 135 del 1987).

La regolamentazione delle spese di lite è processualmente accessoria alla pronuncia del giudice che la definisce in quanto tale ed è anche funzionalmente servente rispetto alla realizzazione della tutela giurisdizionale come diritto costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.). Il «normale complemento» dell'accoglimento della domanda - ha affermato questa Corte (sentenza n. 303 del 1986) - è costituito proprio dalla liquidazione delle spese e delle competenze in favore della parte vittoriosa.

Ma non è una regola assoluta proprio in ragione del carattere accessorio della pronuncia sulle spese di lite, come emerge dalla giurisprudenza di questa Corte che ha esaminato un'ipotesi di contenzioso - il processo tributario prima della riforma del 1992 - in cui non era affatto prevista la regolamentazione delle spese di lite sì che la parte soccombente non ne sopportava l'onere e la parte vittoriosa non ne era ristorata. Ha infatti affermato questa Corte (sentenza n. 196 del 1982) che «l'istituto della condanna del soccombente nel pagamento delle spese ha bensì carattere generale, ma non è assoluto e inderogabile»: come è consentito al giudice di compensare tra le parti le spese di lite ricorrendo le condizioni di cui al secondo comma dell'art. 92 cod. proc. civ. (disposizione attualmente censurata), così rientra nella discrezionalità del legislatore modulare l'applicazione della regola generale secondo cui alla soccombenza nella causa si accompagna la condanna al pagamento delle spese di lite. Analogamente, con riferimento al giudizio di opposizione a sanzioni amministrative, questa Corte (ordinanza n. 117 del 1999) ha ribadito che «l'istituto della condanna del soccombente al pagamento delle spese di giudizio, pur avendo carattere generale, non ha portata assoluta ed inderogabile, potendosi profilare la derogabilità sia su iniziativa del giudice del singolo processo, quando ricorrano giusti motivi



ex art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., sia per previsione di legge - con riguardo al tipo di procedimento - in presenza di elementi che giustifichino la diversificazione dalla regola generale». Parimenti è stata ritenuta non illegittima una regola di settore che, all'opposto, escludeva in ogni caso la compensazione delle spese di lite in ipotesi di accoglimento della domanda di risarcimento del danno esercitata nel processo penale dalla parte offesa costituitasi parte civile nel regime precedente la riforma del codice di procedura penale del 1987 (sentenza n. 222 del 1985).

Ampia quindi è la discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali (*ex plurimis*, sentenze n. 270 del 2012, n. 446 del 2007 e n. 158 del 2003) e segnatamente nel regolamentare le spese di lite. Sicché è ben possibile - ha affermato questa Corte (sentenza n. 157 del 2014) - «una deroga all'istituto della condanna del soccombente alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa, in presenza di elementi che la giustifichino (sentenze n. 270 del 2012 e n. 196 del 1982), non essendo, quindi, indefettibilmente coesistente alla tutela giurisdizionale la ripetizione di dette spese (sentenza n. 117 del 1999)».

11.- Muovendo da questa affermata possibile derogabilità della regola che prescrive la condanna del soccombente alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa, vanno ora esaminate le censure mosse alla disposizione indubbiata dai giudici rimettenti, che sono centrate proprio sulle possibili deroghe a tale regola. Le quali, da epoca risalente e per lungo tempo, sono state affidate ad una clausola generale che chiamava in gioco la discrezionalità del giudice al momento della decisione della causa. Disponeva infatti il secondo comma dell'art. 370 cod. proc. civ. del 1865: «Quando concorrono motivi giusti, le spese possono dichiararsi compensate in tutto o in parte». Il secondo comma dell'art. 92 cod. proc. civ. del 1940 ha ripetuto la stessa norma derogatoria: «Se vi è soccombenza reciproca o concorrono altri giusti motivi, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti». Nella relazione al Guardasigilli per la redazione del nuovo codice di procedura civile si espresse l'opzione di dare continuità all'analogo disposizione del codice di rito del 1865 e, con riferimento alla facoltà demandata al giudice di compensare le spese di lite, oltre al caso di soccombenza parziale, anche quando ricorressero «motivi giusti» - che, con mera inversione testuale sarebbero diventati «giusti motivi» - si evidenziò che «tale regola [...] risponde ad un evidente criterio di giustizia», ritenendo non «attendibili» alcune osservazioni in senso critico rivolte da una parte della dottrina contro questa clausola generale, la quale affidava tale criterio derogatorio, nel momento della decisione della lite, al prudente apprezzamento del giudice, che era quello che meglio conosceva le peculiarità della causa.

La norma espressa dal secondo comma dell'art. 92 cod. proc. civ., attualmente oggetto delle censure di illegittimità costituzionale, è rimasta per lungo tempo invariata anche in occasioni di profonde riforme del codice di rito, quale quella del 1950 apportata con la legge 14 luglio 1950, n. 581 (Ratifica del decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 483, contenente modificazioni e aggiunte al Codice di procedura civile) e quella del 1990 introdotta con la legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile); ma non è rimasta immune da critiche di parte della dottrina. Ed in effetti, già nella vigenza dell'art. 370 cod. proc. civ. del 1865, un'autorevole dottrina del tempo aveva denunciato l'abuso nella pratica della compensazione per i motivi più vari.

Il *punctum dolens* era la motivazione dei «giusti motivi» che facoltizzavano il giudice a compensare, totalmente o parzialmente, le spese di lite anche in caso di soccombenza totale. Il principio di diritto, che era stato alla fine fissato in una *tralaticia* massima di giurisprudenza, affermava che la valutazione dei «giusti motivi» per la compensazione, totale o parziale, delle spese processuali rientrava nei poteri discrezionali del giudice di merito e non richiedeva specifica motivazione, restando perciò incensurabile in sede di legittimità, salvo che risultasse violata la regola secondo cui le spese non possono essere poste a carico della parte totalmente vittoriosa (argomenta, *ex plurimis*, da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 15 luglio 2005, n. 14989).

Sempre più però si poneva in discussione questo orientamento giurisprudenziale fino al radicarsi di un vero e proprio contrasto, poi composto dalle sezioni unite della Corte di cassazione, che operarono una significativa correzione di rotta affermando che la decisione di compensazione, totale o parziale, delle spese di lite per «giusti motivi» dovesse comunque dare conto della relativa statuizione mediante argomenti specificamente riferiti a questa ovvero attraverso rilievi che, sebbene riguardanti la definizione del merito, si risolvano in considerazioni giuridiche o di fatto idonee a giustificare tale compensazione delle spese (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 luglio 2008, n. 20598).

12.- Intanto il legislatore era intervenuto ed aveva modificato, dopo quasi centocinquanta anni, la norma in questione confermando sì la clausola generale dei «giusti motivi», quale presupposto della compensazione delle spese di lite, ma richiedendo che questi fossero «esplicitamente indicati nella motivazione» (art. 2, comma 1, della legge 28 dicembre 2005, n. 263, recante «Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato»).



La prescrizione dell'espressa indicazione dei «giusti motivi» nella motivazione della decisione del giudice sulle spese di lite non apparve però ancora sufficiente a contrastare una tendenza, esistente nella prassi, al frequente ricorso da parte del giudice alla facoltà di compensare le spese di lite anche in caso di soccombenza totale. Il legislatore è quindi intervenuto una seconda volta proprio sulla clausola generale accentuandone, in chiave limitativa, il carattere derogatorio rispetto alla regola generale che vuole che alla soccombenza totale segua anche la condanna al pagamento delle spese di lite. L'art. 45, comma 11, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), ha così riformulato il secondo comma dell'art. 92: «Se vi è soccombenza reciproca o concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti».

I «giusti motivi» sono diventati le «gravi ed eccezionali ragioni»: ciò significava che il perimetro della clausola generale si era ridotto, ritenendo il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità - che si è già rilevato essere ampia, secondo la giurisprudenza di questa Corte - che una più estesa applicazione della regola di porre a carico del soccombenza totale le spese di lite rafforzasse il principio di responsabilità di chi promuoveva una lite, o resisteva in giudizio, con conseguente effetto deflativo sul contenzioso civile.

13.- Al fondo di questo contesto riformatore è la consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera.

Da ciò l'adozione, in epoca recente, di istituti processuali diretti, in chiave preventiva, a favorire la composizione della lite in altro modo, quali le misure di ADR (Alternative Dispute Resolution), cui sono riconducibili le procedure di mediazione, la negoziazione assistita, il trasferimento della lite alla sede arbitrale. Nella stessa linea è la previsione in generale, nel codice di rito (art. 185-*bis* cod. proc. civ.), di un momento processuale che vede la formulazione della proposta di conciliazione ad opera del giudice, introdotta in generale dall'art. 77, comma 1, lettera *a*), 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, generalizzando quanto era già stato stabilito, qualche anno prima, per le controversie di lavoro attraverso la modifica dell'art. 420, primo comma, cod. proc. civ., introdotta dall'art. 31, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

Per altro verso, quando non di meno la lite arriva all'esito finale della decisione giudiziaria, appare giustificato che l'alea del processo debba allora gravare sulla parte totalmente soccombenza secondo una più stretta regola generale, limitando alla ricorrenza di «gravi ed eccezionali ragioni» la facoltà per il giudice di compensare le spese di lite.

Questo raggiunto equilibrio è stato però alterato da un'ulteriore, più recente, modifica del censurato secondo comma dell'art. 92 cod. proc. civ.

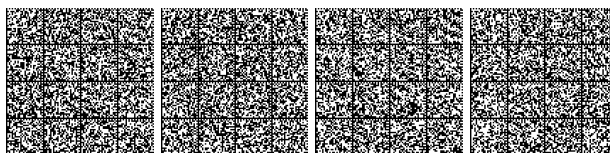
14.- Da ultimo infatti, sull'abbrivio riformatore cominciato nel 2005, il legislatore, nel 2014, è andato ancora oltre ed ha ristretto ulteriormente il perimetro della deroga alla regola che vuole che le spese di lite gravino sulla parte totalmente soccombenza: non più la clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni», ma due ipotesi nominate (oltre quella della soccombenza reciproca che non è mai mutata), ossia l'assoluta novità della questione trattata ed il mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti.

Così ha disposto, da ultimo, l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 162 del 2014 (norma che, per espressa previsione dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge citato, si applica ai procedimenti introdotti a decorrere dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore della relativa legge di conversione, avvenuta l'11 novembre 2014). Si legge nella Relazione al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 132 del 2014: «Nonostante le modifiche restrittive introdotte negli ultimi anni, nella pratica applicativa si continua a fare larghissimo uso del potere discrezionale di compensazione delle spese processuali, con conseguente incentivo alla lite, posto che la soccombenza perde un suo naturale e rilevante costo, con pari danno per la parte che risulti aver avuto ragione».

Questo più recente sviluppo normativo, che ha portato alla formulazione della disposizione censurata, mostra chiaramente che il legislatore ha voluto far riferimento a due ipotesi tassative, oltre quella della soccombenza reciproca, rimasta invariata nel tempo, come correttamente ritengono entrambi i giudici rimettenti.

15.- Però la rigidità di queste due sole ipotesi tassative, violando il principio di ragionevolezza e di eguaglianza, ha lasciato fuori altre analoghe fattispecie riconducibili alla stessa *ratio* giustificativa.

La prevista ipotesi del mutamento della giurisprudenza su una questione dirimente è connotata dal fatto che, in sostanza, risulta modificato, in corso di causa, il quadro di riferimento della controversia. Questa evenienza sopravvenuta - che concerne prevalentemente la giurisprudenza di legittimità, ma che, in mancanza, può anche riguardare la



giurisprudenza di merito - non è di certo nella disponibilità delle parti, le quali si trovano a doversi confrontare con un nuovo principio di diritto, sì che, nei casi di non prevedibile overruling, l'affidamento di chi abbia regolato la propria condotta processuale tenendo conto dell'orientamento poi disatteso e superato, è nondimeno tutelato a determinate condizioni, precisate in una nota pronuncia delle sezioni unite civili della Corte di cassazione (sentenza 11 luglio 2011, n. 15144).

Il fondamento sotteso a siffatta ipotesi - che, ove anche non prevista espressamente, avrebbe potuto ricavarsi per sussunzione dalla clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni» - sta appunto nel sopravvenuto mutamento del quadro di riferimento della causa che altera i termini della lite senza che ciò sia ascrivibile alla condotta processuale delle parti. Ma tale *ratio* può rinvenirsi anche in altre analoghe fattispecie di sopravvenuto mutamento dei termini della controversia senza che nulla possa addebitarsi alle parti: tra le più evidenti, una norma di interpretazione autentica o più in generale uno *ius superveniens*, soprattutto se nella forma di norma con efficacia retroattiva; o una pronuncia di questa Corte, in particolare se di illegittimità costituzionale; o una decisione di una Corte europea; o una nuova regolamentazione nel diritto dell'Unione europea; o altre analoghe sopravvenienze. Le quali tutte, ove concernenti una «questione dirimente» al fine della decisione della controversia, sono connotate da pari «gravità» ed «eccezionalità», ma non sono iscrivibili in un rigido catalogo di ipotesi nominate: necessariamente debbono essere rimesse alla prudente valutazione del giudice della controversia.

Ciò può predicarsi anche per l'altra ipotesi prevista dalla disposizione censurata - l'assoluta novità della questione - che è riconducibile, più in generale, ad una situazione di oggettiva e marcata incertezza, non orientata dalla giurisprudenza. In simmetria è possibile ipotizzare altre analoghe situazioni di assoluta incertezza, in diritto o in fatto, della lite, parimenti riconducibili a «gravi ed eccezionali ragioni».

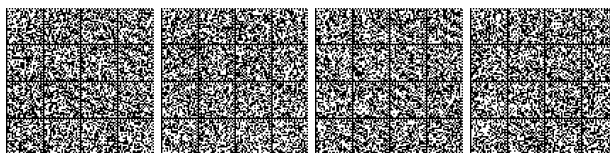
Del resto la stessa ipotesi della soccombenza reciproca, che, concorrendo con quelle espressamente nominate dalla disposizione censurata, parimenti facoltizza il giudice della controversia a compensare le spese di lite, rappresenta un criterio nient'affatto rigido, ma implica una qualche discrezionalità del giudice che è chiamato ad apprezzare la misura in cui ciascuna parte è al contempo vittoriosa e soccombente, tanto più che la giurisprudenza di legittimità si va orientando nel ritenere integrata l'ipotesi di soccombenza reciproca anche in caso di accoglimento parziale dell'unica domanda proposta (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 22 febbraio 2016, n. 3438).

Si ha quindi che contrasta con il principio di ragionevolezza e con quello di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) aver il legislatore del 2014 tenuto fuori dalle fattispecie nominate, che facoltizzano il giudice a compensare le spese di lite in caso di soccombenza totale, le analoghe ipotesi di sopravvenienze relative a questioni dirimenti e a quelle di assoluta incertezza, che presentino la stessa, o maggiore, gravità ed eccezionalità di quelle tipiche espressamente previste dalla disposizione censurata. La rigidità di tale tassatività ridonda anche in violazione del canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.) perché la prospettiva della condanna al pagamento delle spese di lite anche in qualsiasi situazione del tutto imprevedibile ed imprevedibile per la parte che agisce o resiste in giudizio può costituire una remora ingiustificata a far valere i propri diritti.

16.- Per la riconduzione a legittimità della disposizione censurata può anche considerarsi che più recentemente lo stesso legislatore, in linea di continuità con l'azione riformatrice degli ultimi anni, è ritornato alla tecnica normativa della clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni». Infatti, dopo l'introduzione della disposizione attualmente censurata, il legislatore ha novellato alcune norme del processo tributario. In particolare l'art. 9, comma 1, lettera *f*, numero 2), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6 e 10, comma 1, lettere a e b, della legge 11 marzo 2014, n. 23), ha sostituito gli originari commi 2 e 2-*bis* dell'art. 15 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega governativa nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991 n. 413) ed ha, tra l'altro, previsto che le spese del giudizio possono essere compensate in tutto o in parte, oltre che in caso di soccombenza reciproca, anche «qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni» che devono essere espressamente motivate.

Ciò orienta la pronuncia di illegittimità costituzionale che si va a rendere nel senso che parimenti le ipotesi illegittimamente non considerate dalla disposizione censurata possono identificarsi in quelle che siano riconducibili a tale clausola generale e che siano analoghe a quelle tipizzate nominativamente nella norma, nel senso che devono essere di pari, o maggiore, gravità ed eccezionalità. Le quali ultime quindi - l'«assoluta novità della questione trattata» ed il «mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti» - hanno carattere paradigmatico e svolgono una funzione parametrica ed esplicativa della clausola generale.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. nella parte in cui non prevede che il giudice, in caso di soccombenza totale, possa non di meno compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni.



L'obbligo di motivazione della decisione di compensare le spese di lite, vuoi nelle due ipotesi nominate, vuoi ove ricorrano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, discende dalla generale prescrizione dell'art. 111, sesto comma, Cost., che vuole che tutti i provvedimenti giurisdizionali siano motivati.

17.- L'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 111, primo comma, Cost. - indicati da entrambe le ordinanze di rimessione - comporta l'assorbimento della questione in riferimento agli ulteriori plurimi parametri indicati nella sola ordinanza del Tribunale ordinario di Reggio Emilia (artt. 25, primo comma; 102 e 104 Cost.; nonché, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 47 CDFUE e gli artt. 6 e 13 CEDU) perché tutti orientati ad ottenere la medesima dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Residua però il particolare profilo di censura che fa riferimento alla posizione del lavoratore come parte "debole" del rapporto controverso; censura che costituisce autonoma e distinta questione, ridimensionata ma non del tutto assorbita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

Il Tribunale ordinario di Reggio Emilia evidenzia la posizione di maggior debolezza del lavoratore nel contenzioso di lavoro e chiede che la disposizione censurata sia ricondotta a legittimità introducendo un'ulteriore ragione di compensazione delle spese di lite che tenga conto della natura del rapporto giuridico dedotto in causa - ossia del rapporto di lavoro subordinato - e della condizione soggettiva della parte attrice quando è il lavoratore che agisce nei confronti del datore di lavoro.

La questione è posta con riferimento al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., che esigerebbe - secondo il giudice rimettente - un trattamento differenziato, ma di vantaggio, per il lavoratore in quanto soggetto più "debole", costretto ad agire giudizialmente, mentre il censurato art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. avrebbe in concreto l'effetto opposto.

Sarebbero altresì violati, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., anche gli artt. 14 CEDU e 21 CDFUE, in punto di discriminazione fondata, rispettivamente, «sulla ricchezza» o su «ogni altra condizione» (art. 14 CEDU) o sul «patrimonio» (art. 21 CDFUE).

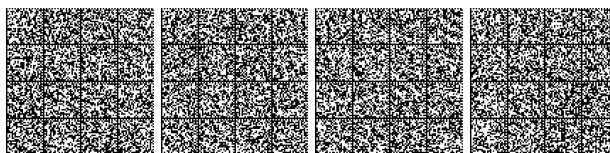
18.- La questione non è fondata.

Rileva in proposito da una parte il generale canone della par condicio processuale previsto dal secondo comma dell'art. 111 Cost. secondo cui «[o]gni processo si svolge [...] tra le parti, in condizioni di parità». Per altro verso la situazione di disparità in cui, in concreto, venga a trovarsi la parte "debole" - ossia quella per la quale possa essere maggiormente gravoso il costo del processo, anche in termini di rischio di condanna al pagamento delle spese processuali, si da costituire un'indiretta remora ad agire o resistere in giudizio - trova un possibile riequilibrio, secondo il disposto del terzo comma dell'art. 24 Cost., in «appositi istituti» diretti ad assicurare «ai non abbienti [...] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione».

Nel binario segnato da questi due concorrenti principi costituzionali si colloca la disposizione censurata che, non considerando la situazione soggettiva, nel rapporto controverso, della parte totalmente soccombente, è ispirata al principio generale della par condicio processuale. Anche le due richiamate ipotesi che facoltizzano il giudice a compensare, in tutto o in parte, le spese di lite - le quali, a seguito della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale, sono non più tassative, ma parametriche di altre analoghe ipotesi di «gravi e eccezionali ragioni» - rinviando comunque a condizioni prevalentemente oggettive e non già a situazioni strettamente soggettive della parte soccombente, quale l'essere essa la parte "debole" del rapporto controverso.

Finanche la legge 11 agosto 1973, n. 533 (Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie) - la quale pur conteneva disposizioni ispirate al favor per questo contenzioso al fine di agevolare la tutela giurisdizionale del lavoratore, quali quelle che prevedevano l'esenzione da ogni spesa o tassa (art. 10) ed il patrocinio a spese dello Stato per le parti non abbienti (art. 11) - non aveva derogato al disposto dell'art. 92 cod. proc. civ., quanto alla condanna della parte totalmente soccombente al pagamento delle spese di lite. In ogni caso per il lavoratore operava la regola generale della condanna della parte totalmente soccombente al pagamento delle spese di lite, salva la facoltà per il giudice di compensarle sulla base della già richiamata clausola generale, all'epoca vigente, dei «giusti motivi». Ed opera tuttora la stessa regola, salva la facoltà per il giudice di compensarle ove ricorrano, secondo la disciplina attualmente vigente, le due ipotesi nominativamente previste dal secondo comma dell'art. 92 cod. proc. civ., oltre - a seguito della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - anche altre analoghe «gravi ed eccezionali ragioni».

Solo per le controversie in materia previdenziale proposte nei confronti degli istituti di previdenza ed assistenza l'art. 9 della legge n. 533 del 1973 aveva sostituito l'art. 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, disponendo che il lavoratore soccombente nei giudizi promossi per ottenere prestazioni previdenziali non era assoggettato al pagamento di spese, competenze ed onorari a favore degli istituti di assistenza e previdenza, a meno che



la pretesa non fosse manifestamente infondata e temeraria; disposizione questa, peraltro anticipata, in una portata più limitata, dal dettato dell'art. 57 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale) e successivamente estesa anche alle controversie di natura assistenziale dalla sentenza n. 85 del 1979.

Ma il collegamento dell'esonero con la condizione di «non abbiente» è stato dapprima prefigurato, come possibile, da questa Corte (sentenza n. 135 del 1987) e poi posto a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, in legge 14 novembre 1992, n. 438, per aver, tale disposizione, operato un'indiscriminata abrogazione dell'esonero stesso, trascurando qualunque distinzione tra abbienti e non abbienti (sentenza n. 134 del 1994); esonero poi ripristinato dall'art. 42, comma 11, 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 favore della parte soccombente che risulti «non abbiente», essendo l'esonero condizionato all'integrazione di un requisito reddituale significativo della debolezza economica del ricorrente (ordinanza n. 71 del 1998).

Quindi da una parte la condizione soggettiva di “lavoratore” non ha mai comportato alcun esonero dall'obbligo di rifusione delle spese processuali in caso di soccombenza totale nelle controversie promosse nei confronti del datore di lavoro; d'altra parte nelle controversie di previdenza ed assistenza sociale, promosse nei confronti degli enti che erogano prestazioni di tale natura, la condizione di assicurato o beneficiario della prestazione deve concorrere con un requisito reddituale perché, in via eccezionale, possa comportare siffatto esonero.

La ragione di tale eccezione in favore della parte soccombente «non abbiente», e quindi “debole”, risiede nella diretta riferibilità della prestazione previdenziale o assistenziale, oggetto del contenzioso, alla speciale tutela prevista dal secondo comma dell'art. 38 Cost., che mira a rimuovere, o ad alleviare, la situazione di bisogno e di difficoltà dell'assicurato o dell'assistito.

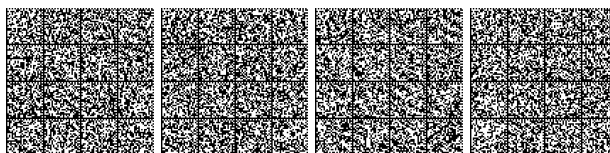
Invece la qualità di “lavoratore” della parte che agisce (o resiste), nel giudizio avente ad oggetto diritti ed obblighi nascenti dal rapporto di lavoro, non costituisce, di per sé sola, ragione sufficiente - pur nell'ottica della tendenziale rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale alla tutela giurisdizionale (art. 3, secondo comma, Cost.) - per derogare al generale canone di par condicio processuale quanto all'obbligo di rifusione delle spese processuali a carico della parte interamente soccombente. Di ciò non si è dubitato in riferimento all'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. nel testo vigente fino al 2009; ma lo stesso può affermarsi nell'attuale formulazione della medesima disposizione, quale risultante dalla presente dichiarazione di illegittimità costituzionale. Dalla quale comunque consegue che la circostanza - segnalata dal giudice rimettente - che il lavoratore, per la tutela di suoi diritti, debba talora promuovere un giudizio senza poter conoscere elementi di fatto, rilevanti e decisivi, che sono nella disponibilità del solo datore di lavoro (cosiddetto contenzioso a controprova), costituisce elemento valutabile dal giudice della controversia al fine di riscontrare, o no, una situazione di assoluta incertezza in ordine a questioni di fatto in ipotesi riconducibili alle «gravi ed eccezionali ragioni» che consentono al giudice la compensazione delle spese di lite.

19.- Né la ritenuta non fondatezza della questione di legittimità costituzionale è revocata in dubbio dai citati parametri sovranazionali interposti, che vietano trattamenti discriminatori basati sul censo.

La considerazione che sovente il contenzioso di lavoro possa presentarsi in termini sostanzialmente diseguali, nel senso che il lavoratore ricorrente, che agisca nei confronti del datore di lavoro, sia parte “debole” del rapporto controverso, giustifica norme di favore su un piano diverso da quello della regolamentazione delle spese di lite, una volta che quest'ultima è resa meno rigida a seguito della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 92 cod. proc. civ. con l'innesto della clausola generale delle «gravi ed eccezionali ragioni». Si sono già ricordate le disposizioni di favore contenute negli artt. 10 e 11 della legge n. 533 del 1973 (peraltro successivamente abrogati); ad esse può aggiungersi anche l'art. 13, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», il quale prevede che il contributo unificato per le spese di giustizia è ridotto alla metà per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego.

Più in generale può dirsi che è rimesso alla discrezionalità del legislatore ampliare questo favor praestatoris, ad esempio rimodulando, in termini di minor rigore o finanche di esonero, il previsto raddoppio di tale contributo in caso di rigetto integrale, o di inammissibilità, o di improcedibilità dell'impugnazione (art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002).

20.- In conclusione risulta non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia, mirante ad innestare nella disposizione censurata, come deroga alla regola secondo cui la parte soccombente è condannata alla rifusione delle spese di lite in favore della parte vittoriosa - oltre alle ipotesi nominativamente



previste dalla disposizione stessa, come integrate dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale nei termini di cui sopra al punto 16. - un'ulteriore deroga centrata sulla natura della lite, perché controversia di lavoro, ed a favore solo del lavoratore che agisca in giudizio nei confronti del datore di lavoro.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento della Confederazione generale italiana del lavoro;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del d. l. n. 132 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 162 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 14 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, e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180077

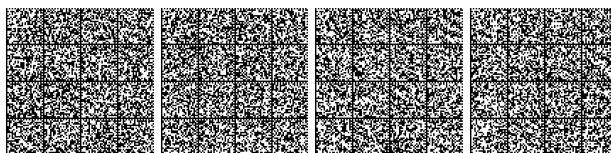
N. 78

Sentenza 7 marzo - 19 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica – Approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile ed emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico per la disciplina degli interventi – Coinvolgimento decisionale delle Regioni.

– Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 615.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 16 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 e iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il successivo 23 febbraio 2017, la Regione Veneto ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.1.- La Regione Veneto espone che l'art. 1, comma 613, della stessa legge n. 232 del 2016 prevede che, al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (d'ora in poi: Piano) - «destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea» - le risorse attribuite al Fondo di cui all'articolo 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», sono incrementate di duecento milioni di euro per l'anno 2019 e di duecentocinquanta milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033, finalizzati all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale.

Evidenzia la Regione che, nell'ambito del Piano, l'ultimo periodo dello stesso comma 613 prevede, inoltre, un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, «attraverso il sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla transizione verso forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019».

Il successivo comma 614 dispone che, a valere sulle predette risorse di cui all'ultimo periodo del comma 613, il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, «può immediatamente stipulare convenzioni con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa-Invitalia e con dipartimenti universitari specializzati nella mobilità sostenibile per analisi e studi in ordine ai costi e ai benefici degli interventi previsti e ai fabbisogni territoriali, al fine di predisporre il Piano strategico nazionale e il programma di interventi di cui al comma 613, ultimo periodo».



In tale contesto si colloca la censurata norma del comma 615, che così dispone: «Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è approvato entro il 30 giugno 2017 il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro il 31 dicembre 2017, sono disciplinati gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo, in coerenza con il Piano strategico nazionale».

La Regione deduce che, «il comma 615 è costituzionalmente illegittimo, dal momento che, sebbene finalizzato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, nonché alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, non prevede alcuna forma di concertazione delle Regioni né in relazione alla approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, né all'emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono disciplinati gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo».

Argomenta la Regione che, sebbene la materia "mobilità sostenibile" sia ascrivibile anche alla materia "ambiente", secondo la giurisprudenza costituzionale «è comunque necessario un coinvolgimento regionale, dal momento che l'intervento statale incide chiaramente nella materia del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale ai sensi dell'art. 117, IV comma, Cost.».

A sostegno, la Regione richiama le argomentazioni svolte nella sentenza n. 142 del 2008, con cui è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», istitutiva di un Fondo per la mobilità sostenibile, nella parte in cui prevedeva che il decreto ministeriale che disponeva la destinazione delle risorse del Fondo fosse emanato senza previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Nel riportare ampi brani della predetta sentenza, la Regione evidenzia, in particolare, la seguente affermazione della Corte: «...poiché il Fondo in esame produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze n. 63 del 2008; n. 201 del 2007; n. 285 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (sentenza n. 50 del 2008)».

Deduce la Regione che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato una competenza legislativa regionale residuale a disciplinare i profili del trasporto pubblico locale che non siano strumentali a garantire la concorrenza (sono richiamate le sentenze n. 325 del 2010, n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004); che, nel caso di specie, si è in presenza «“di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni”, che “risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto”»; che, pertanto, «il legislatore può superare “lo scrutinio di legittimità costituzionale se rispetta il principio di leale collaborazione, avviando le procedure inerenti all'intesa con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata”» (è citata la sentenza n. 251 del 2016).

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con memoria depositata il 28 marzo 2017, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto le previsioni del censurato art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016 «integrano misure speciali di competenza statale considerato che il legislatore statale ha costantemente garantito il proprio contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, essendo imprescindibile la finalità di assicurare i livelli di omogeneità nella fruizione del servizio sull'intero territorio nazionale, anche mediante l'istituzione di fondi a destinazione vincolata (cfr. sentenza n. 273/2013)».

1.3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha insistito per l'accoglimento del ricorso, confutando le argomentazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.

In particolare, la Regione, nell'evidenziare che «le censure dedotte nel ricorso non contestano la legittimità in sé del fondo a destinazione vincolata, quanto invece il mancato coinvolgimento delle Regioni» in relazione ai due provvedimenti previsti dalla norma scrutinata, deduce che proprio la sentenza n. 273 del 2013, richiamata dall'Avvocatura, rafforza invece la fondatezza delle predette censure. Ciò in quanto in tale pronuncia la Corte ha rilevato la necessità di un'intesa tra Stato e Regioni nel caso in cui l'intervento statale incide su una competenza regionale, come si verifica nella fattispecie oggetto del ricorso. Inoltre, la Regione adduce a sostegno della proposta censura le argomentazioni svolte nella sentenza n. 211 del 2016, in cui «la Corte ha stabilito che i criteri di riparto del Fondo per l'adeguamento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale possono legittimamente essere determinati da un decreto ministeriale, solo previa intesa con le Regioni».

1.4.- Sempre in prossimità dell'udienza, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato una memoria difensiva, limitandosi, tuttavia, in riferimento alla previsione censurata in esame, a confermare la richiesta di rigetto del ricorso senza svolgere ulteriori argomentazioni.



Considerato in diritto

1.- Nell'ambito del ricorso notificato il 16 febbraio 2017, proposto nei confronti di plurime disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), la Regione Veneto censura, tra le altre, l'art. 1, comma 615, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle disposizioni impugnate con il medesimo ricorso.

Il comma 615 in esame prevede l'emanazione di due distinti provvedimenti amministrativi: il primo periodo stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è approvato, entro il 30 giugno 2017, il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (d'ora in poi: Piano); il secondo periodo stabilisce che, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro il 31 dicembre 2017, sono disciplinati gli interventi di cui all'art. 1, comma 613, ultimo periodo, della legge n. 232 del 2016, in coerenza con il citato Piano. Tale termine del 31 dicembre 2017 è stato successivamente sostituito con quello del 31 gennaio 2018, dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19, ma tale modifica normativa non incide sulla definizione della questione in esame.

Il comma scrutinato si pone a chiusura dell'intervento normativo operato dalla legge n. 232 del 2016 in materia di mobilità sostenibile, contemplato dal precedente comma 613, nonché dal comma 614.

In particolare, il comma 613 prevede che «al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile destinato al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione europea, il Fondo di cui all'articolo 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è incrementato di 200 milioni di euro per l'anno 2019 e di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033».

L'ultimo periodo dello stesso comma 613 prevede, nell'ambito del Piano, un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, «attraverso il sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla transizione verso forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019».

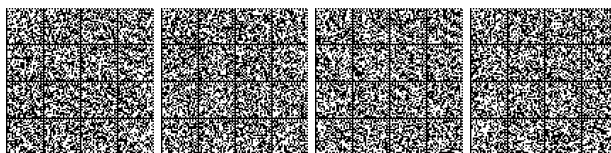
1.1.- Secondo la Regione Veneto, la disposizione impugnata è illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto, sebbene inerisca alla materia del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., poiché contempla il finanziamento destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine alla definizione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui è approvato il Piano e al decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono disciplinati gli interventi di cui al ricordato comma 613, ultimo periodo.

2.- La questione è fondata.

2.1.- I provvedimenti amministrativi previsti dallo scrutinato art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, concernono il nuovo, rilevante intervento di finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale con il precedente comma 613.

2.2.- Questa Corte, con una serie di pronunce relative a questioni proposte in via principale da alcune Regioni nei confronti di precedenti interventi statali di finanziamento del settore (da ultimo, con la sentenza n. 211 del 2016, e, in precedenza, con le sentenze n. 273 del 2013, n. 142 del 2008 e n. 222 del 2005), ha affermato che il trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tuttavia, attesi, da un lato, la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale e, dall'altro, il particolare contesto di crisi economica e la presenza di necessità sociali, questa Corte ha considerato ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, in quanto, sebbene non riconducibili alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost., sono volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa.



In proposito, nella sentenza n. 211 del 2016 è stato evidenziato che tale esigenza «è soddisfatta attraverso il concorso di tutti gli apporti finanziari possibili, ivi compresi quelli statali in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili».

Questa Corte ha, peraltro, ribadito che, inerendo gli interventi statali di finanziamento del trasporto pubblico locale ad un settore di competenza regionale residuale, il principio di leale collaborazione richiede il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sentenza n. 273 del 2013).

Sono state conseguentemente dichiarate illegittime le disposizioni statali che non contemplavano alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, ovvero prevedevano, a tal fine, il ricorso a modalità ritenute non idonee (sentenze n. 211 del 2016 e n. 142 del 2008).

2.3.- Con la sentenza n. 251 del 2016, concernente l'art. 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), relativo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale che incidono in materia di competenze regionali, quale è lo stesso trasporto pubblico locale, questa Corte ha, del resto, ribadito la necessità del coinvolgimento decisionale del sistema regionale attraverso lo strumento dell'intesa per comporre le istanze, statali e regionali, espressione delle diverse competenze coesistenti e concorrenti.

3.- La Regione Veneto censura, dunque, l'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016 esclusivamente per violazione del principio di leale collaborazione, fondando la deduzione sull'art. 117, quarto comma, Cost., attributivo della competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale, e sugli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente non precisa, tuttavia, la forma che, a suo avviso, dovrebbe assumere il richiesto coinvolgimento decisionale del sistema regionale in relazione all'approvazione del Piano e all'emanazione del decreto interministeriale, di cui al comma 615.

La questione posta dalla Regione non verte, pertanto, sul finanziamento in quanto tale - che, del resto, è disposto dal precedente comma 613, non oggetto di censura - ma interviene "a valle", in riferimento cioè alla mancata previsione di un coinvolgimento del sistema regionale nella definizione dei due provvedimenti amministrativi che "chiudono" l'intervento in materia di mobilità sostenibile previsto dalla legge n. 232 del 2016, definendone significativi e importanti aspetti.

3.1.- In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal primo periodo del censurato comma 615 riguarda l'approvazione del Piano, alla cui realizzazione è espressamente finalizzato il rilevante intervento di finanziamento per il rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale previsto dal comma 613.

Il legislatore non precisa gli ambiti e i contenuti che deve avere il Piano, poiché il comma 613 si limita a prevedere che, al fine della sua realizzazione, sono incrementate le risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nonché a stabilire che il predetto Fondo possa finanziare anche le infrastrutture tecnologiche di supporto per la promozione e lo sviluppo e la diffusione di autobus ad alimentazione alternativa.

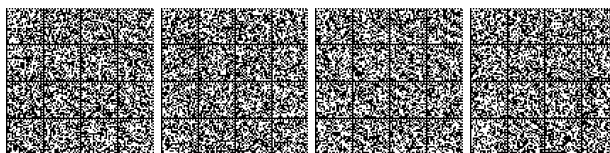
Il Piano, comunque, non solo costituisce strumento di natura strategica e carattere programmatico, ma contiene, altresì, fondamentali indicazioni concretamente operative per lo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale, funzionali a realizzare la mobilità sostenibile, poiché include la ripartizione e l'assegnazione alle diverse finalità delle risorse finanziarie incrementali del Fondo di cui all'art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015.

Già sulla scorta delle predette considerazioni, emergono profili di competenza sia dello Stato, quale la materia ambientale, sia delle Regioni, quale è il trasporto pubblico locale, la cui compresenza conduce a ravvisare l'esigenza che nella definizione stessa del Piano sia prevista la collaborazione delle Regioni.

Pur se è evidente che nella predisposizione del Piano l'esecutivo non potrà non confrontarsi con il sistema delle Regioni, l'assenza nel dettato normativo di una esplicita previsione sulla necessità di un coinvolgimento decisionale di tale sistema costituisce sicuramente un vulnus al principio di leale collaborazione.

3.2.- Le considerazioni svolte non possono non riflettersi anche sul decreto interministeriale di cui all'art. 1, comma 615, secondo periodo, della legge n. 232 del 2016, data la sua stretta connessione funzionale al Piano.

Difatti, la previsione censurata stabilisce che il predetto decreto disciplini gli interventi di cui al comma 613, ultimo periodo, in coerenza con il Piano. A sua volta, il medesimo comma 615, ultimo periodo, stabilisce che il programma dei predetti interventi è previsto «nell'ambito del Piano strategico nazionale».



Lo stretto rapporto che intercorre fra il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e il decreto interministeriale in esame è attestato dalla tempistica prevista dal legislatore per la loro rispettiva emanazione, poiché il censurato comma 615 prevede il termine del 30 giugno 2017 per l'approvazione del primo provvedimento e il 31 dicembre 2017 (poi differito al 31 gennaio 2018) per l'emanazione del secondo decreto.

4.- In base alle considerazioni innanzi svolte, deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della censurata disposizione di cui all'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, così violando il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180078

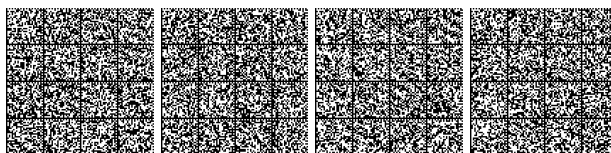
N. 79

Sentenza 6 marzo - 19 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica – Disposizioni varie in materia di piani di rientro per le aziende ospedaliere e gli enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura e finanziamento del fabbisogno sanitario standard (vincoli di spesa e istituzione di fondi separati).

– Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 390, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 408 e 409.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 390, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossi dalla Regione Veneto e dalla Regione autonoma della Sardegna, con ricorsi notificati rispettivamente il 16 febbraio e il 16-21 febbraio 2017, depositati in cancelleria il 23 e il 24 febbraio 2017, iscritti rispettivamente al n. 19 e al n. 21 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

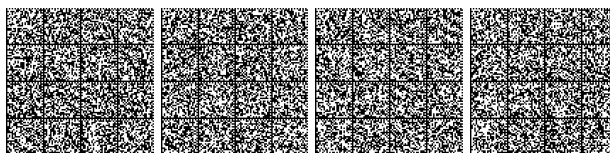
1.- Con ricorso notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il 23 febbraio 2017 (r.r. n. 19 del 2017), la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 390, 395 e 396, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

1.1.- L'impugnato art. 1, comma 390, ha modificato l'art. 524, lettera *a*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», riducendo - dal 10 per cento al 7 per cento in percentuale e da 10 a 7 milioni in valore assoluto - l'entità dello scostamento tra costi e ricavi, in presenza del quale si attiva l'obbligo di adozione di un piano di rientro per le aziende ospedaliere od ospedaliero-universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e gli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura.

Ad avviso della Regione ricorrente, la disposizione sarebbe illegittima nella misura in cui tali più stringenti presupposti dei piani di rientro dei singoli istituti sanitari si applicano anche alle Regioni in equilibrio finanziario, come la Regione Veneto.

I presupposti dei piani di rientro dovrebbero, infatti, ravvisarsi in situazioni di grave disavanzo, le quali per definizione non potrebbero sussistere nelle Regioni in equilibrio finanziario: pertanto, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 120 della Costituzione e in particolare il principio di proporzionalità, in quanto la misura legislativa non sarebbe giustificata da uno scopo legittimo e difetterebbe sul piano della connessione razionale tra l'obiettivo perseguito e il mezzo predisposto. Inoltre, il legislatore non avrebbe assicurato quegli spazi aperti all'esercizio dell'autonomia regionale che costituiscono condizione necessaria perché il coordinamento della finanza pubblica non si traduca in una menomazione irragionevole e sproporzionata dell'autonomia politica della Regione e della sua capacità di programmazione. Da ciò si dovrebbe desumere una violazione anche degli artt. 3 e 97 Cost., che ridonda sulle competenze legislative, amministrative e finanziarie, costituzionalmente garantite alla Regione in materia di tutela della salute, di cui agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.

1.2.- Gli impugnati commi 395 e 396, del medesimo art. 1, introducono modifiche ai criteri per la nomina del commissario ad acta incaricato della predisposizione, adozione e attuazione del piano di rientro. Con tali modifiche, il legislatore avrebbe abrogato determinati requisiti di professionalità previsti dalle disposizioni previgenti, così da legit-



timare la nomina a commissario ad acta del Presidente della stessa Regione inadempiente e diffidata: ciò contrasterebbe con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e si porrebbe in contrasto con un corretto esercizio del potere sostitutivo dello Stato di cui all'art. 120 Cost.

La ricorrente lamenta inoltre una violazione del principio di eguaglianza in quanto, con il medesimo atto normativo, il legislatore alimenterebbe da un lato un processo di centralizzazione delle funzioni delle Regioni efficienti (comma 390), mentre dall'altro ridurrebbe la capacità di controllo dello Stato su quelle inefficienti (commi 395 e 396). Secondo la ricorrente, la lesione dei citati principi costituzionali ridonderebbe sull'autonomia regionale garantita ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto a motivo dell'inefficienza di alcune Regioni non debitamente assoggettate al controllo sostitutivo statale, vengono adottate misure restrittive nei confronti di Regioni virtuose, come la Regione Veneto, le quali, in forza delle modalità di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard, si vedono private di risorse attribuite a Regioni inefficienti.

2.- Con atto depositato il 28 marzo 2017 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1.- In particolare, per quanto riguarda l'art. 1, comma 390, della legge n. 232 del 2016, la difesa dello Stato osserva che i piani di rientro aziendali mirano principalmente a ricondurre a corretta gestione gli enti che non erogano i livelli essenziali di assistenza (LEA) in modo appropriato, in quanto non remunerano la propria struttura dei costi di erogazione, secondo quanto previsto 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).

Inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che l'equilibrio economico dei servizi sanitari regionali è garantito attraverso gli utili generati dalla Gestione sanitaria accentrata presso la Regione (GSA), mentre i singoli enti del servizio sanitario regionale possono presentare risultati di esercizio negativi imputabili a fattori gestionali, ciò che accadrebbe appunto anche nella Regione Veneto.

Il resistente ritiene, dunque, che le doglianze siano infondate in quanto la norma impugnata tende ad offrire a tutte le Regioni, comprese quelle in equilibrio economico-patrimoniale, necessari strumenti di «efficientamento» delle strutture ospedaliere pubbliche, in attuazione del principio sancito dall'art. 30 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e ripreso dal Patto per la salute del 10 luglio 2014, in base al quale qualsiasi risparmio conseguito con gli interventi regionali resta nell'ambito dello stesso servizio sanitario regionale.

2.2.- In relazione alle censure mosse ai commi 395 e 396 dell'impugnato art. 1, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le doglianze siano inammissibili in quanto non lamentano la violazione di competenze regionali e non sussisterebbe alcun interesse della Regione a censurare le modalità con le quali il legislatore nazionale intende disciplinare la scelta di organi statali, quali sono i commissari ad acta di cui all'art. 120 Cost. L'argomentazione addotta nel ricorso, sugli effetti negativi di tali previsioni, si baserebbe, inoltre, su mere supposizioni in alcun modo dimostrate.

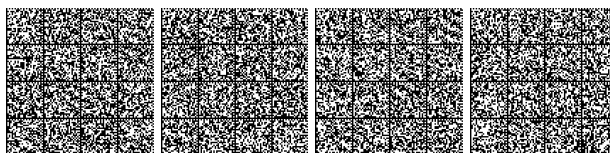
3.- Con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2017 e depositato il 24 febbraio 2017 (r.r. n. 21 del 2017), la Regione autonoma della Sardegna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016.

Le disposizioni impuginate stabiliscono specifiche finalizzazioni di alcune quote del fabbisogno sanitario standard - segnatamente l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini, la stabilizzazione del personale precario e l'assunzione di ulteriori risorse umane - anche mediante l'istituzione di fondi separati, le cui risorse sono destinate ad essere distribuite sulla base di criteri definiti dalla Conferenza Stato-Regioni.

La ricorrente ritiene che tali norme impongano alla Regione autonoma della Sardegna prestazioni ulteriori senza alcuna erogazione di risorse aggiuntive e con l'onere, in capo alla medesima Regione, di coprire la maggior spesa sostenuta dalle altre autonomie.

In tal modo, verrebbe violata l'autonomia finanziaria della Regione autonoma della Sardegna, quale tutelata dall'art. 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dall'art. 119 Cost., in quanto si imporrebbe alla Regione di partecipare al finanziamento della spesa sanitaria con contestuale vincolo di spesa, nonostante che la Regione autonoma della Sardegna dall'anno 2007 provveda al servizio di tutela della salute senza oneri a carico del bilancio statale, come previsto dall'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

Inoltre, verrebbe violato l'art. 8 del medesimo statuto speciale e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., in quanto il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale diminuirebbe le risorse derivanti alla Regione dalle quote di compartecipazione alle entrate erariali.



Infine, sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., anche in relazione al citato art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, in quanto lo Stato imporrebbe oneri su un capitolo di spesa integralmente finanziato dalla Regione, esorbitando dalla sua competenza in materia di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e impedendo alla Regione l'autonomo svolgimento delle sue funzioni in una materia dalla medesima integralmente finanziata.

4.- Con atto depositato il 29 marzo 2017, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

La difesa dello Stato osserva che le norme in giudizio individuano unicamente talune finalità sanitarie già incluse nei LEA, vincolando poi esplicitamente una quota di risorse per la loro attuazione. Esse non richiedono, pertanto, risorse aggiuntive, con la conseguenza che appare destituito di fondamento il presupposto su cui la ricorrente costruisce le sue doglianze.

5.- Con memoria depositata il 12 febbraio 2018, la Regione Veneto ha ritenuto non fondata l'eccezione di inammissibilità della difesa dello Stato, sottolineando che la modifica dei criteri di nomina del commissario ad acta ridonderebbe sulle proprie competenze amministrative ex art. 119 Cost. e osservando come il ritorno alla prassi dei cosiddetti "Commissari-Presidenti della Regione" fosse stata stigmatizzata anche dal Ministero della salute in un parere allegato alla memoria, in cui si evidenziava la situazione di conflitto di interesse che si verrebbe a creare dalla sovrapposizione in una medesima figura della posizione di controllore e controllato.

6.- Con memoria depositata il 13 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito perché il ricorso della Regione Veneto sia rigettato, senza aggiungere ulteriori osservazioni in merito alle disposizioni oggetto del presente giudizio.

7.- Con memoria depositata il 13 febbraio 2018, la Regione autonoma della Sardegna ha depositato memoria, con la quale ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

In particolare, la ricorrente ha osservato che la finalizzazione della spesa vincola la Regione, illegittimamente comprimendo l'autonomia della Regione medesima di decidere come soddisfare i LEA nell'ambito della spesa sanitaria regionale che essa stessa integralmente finanzia (è richiamata a sostegno la sentenza n. 75 del 2016 della Corte costituzionale).

8.- Con memoria depositata il 13 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito perché il ricorso della Regione autonoma della Sardegna sia rigettato, ribadendo che le disposizioni impugnate non introducono nuovi vincoli per la Regione.

9.- Con atto depositato il 27 febbraio 2018, la Regione Veneto ha rinunciato al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 1, comma 390, della legge n. 232 del 2016.

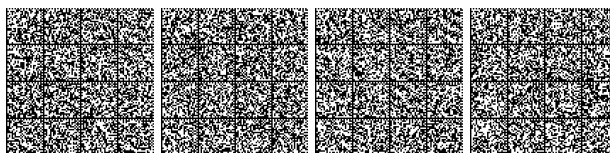
10.- Con atto depositato il 27 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il 23 febbraio 2017 (r.r. n. 19 del 2017), la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 390, 395 e 396, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

In particolare, la ricorrente ha osservato che l'art. 1, comma 390, della legge n. 232 del 2016, modifica l'art. 1, comma 524, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», stabilendo presupposti più stringenti per la valutazione dello scostamento tra costi e ricavi - sia in termini percentuali (dal 10 al 7 per cento) che assoluti (da 10 milioni a 7 milioni) - ai fini dell'adozione dei piani di rientro per aziende ospedaliere od ospedaliero-universitarie, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura.

Ciò premesso, la Regione ha ritenuto che, nella parte in cui la disposizione si applica a Regioni in equilibrio finanziario, essa violerebbe gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, in quanto, imporrebbe i piani di rientro anche a Regioni in equilibrio finanziario, in contrasto con il principio di ragionevolezza e proporzionalità e con una indebita compressione dell'autonomia finanziaria regionale, compromettendo il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, in modo tale da determinare ripercussioni negative sulle competenze costituzionalmente garantite alla Regione in materia di tutela della salute.



In ordine all'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016, la Regione Veneto ha osservato che esso introduce modifiche ai criteri per la nomina del commissario ad acta incaricato della predisposizione, adozione e attuazione del piano di rientro; in conseguenza di tali modifiche sarebbe consentito nominare commissari ad acta anche i Presidenti delle stesse Regioni inadempienti. Ad avviso della ricorrente la norma violerebbe i principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., nonché i principi posti a presidio di un corretto esercizio del potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. e il principio di eguaglianza, in quanto il legislatore statale, mentre con alcune disposizioni (quali il precedente comma 390 dello stesso art. 1) alimenta un processo di centralizzazione delle funzioni delle Regioni efficienti, con i commi 395 e 396 in esame riduce il controllo statale su quelle inefficienti.

La violazione ridonderebbe poi sull'autonomia regionale ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto a motivo dell'inefficienza di alcune Regioni non debitamente assoggettate al controllo sostitutivo statale, verrebbero adottate misure restrittive nei confronti di Regioni virtuose come la Regione Veneto che, partecipando al livello del fabbisogno sanitario nazionale standard, si vedrebbe privata di risorse attribuite a Regioni inefficienti.

2.- Con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2017 e depositato il 24 febbraio 2017 (r.r. n. 21 del 2017), la Regione autonoma della Sardegna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016.

In particolare, la ricorrente ha osservato che l'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016 stabilisce specifiche finalizzazioni del fabbisogno sanitario standard - segnatamente, l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini, nonché la stabilizzazione del personale precario e l'assunzione di ulteriori risorse umane - anche mediante l'istituzione di fondi separati.

La Regione autonoma della Sardegna ritiene che le norme impuginate violino in primo luogo l'autonomia finanziaria regionale come garantita dall'art. 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dall'art. 119 Cost., in quanto impongono la partecipazione regionale al finanziamento della spesa sanitaria con contestuale vincolo di spesa, nonostante la Regione Sardegna provveda al servizio di tutela della salute senza oneri a carico del bilancio statale.

Parimenti violati sarebbero poi l'art. 8 del medesimo statuto per la Sardegna e il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., in quanto il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale comporterebbe una riduzione delle risorse derivanti alla Regione dalle quote di compartecipazione alle entrate erariali.

La ricorrente ravvisa, infine, anche una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» - in base al quale dall'anno 2007 la Regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato - in quanto lo Stato imporrebbe oneri su un capitolo di spesa integralmente finanziato dalla Regione, esorbitando dalla sua competenza relativa alla fissazione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e impedendo alla Regione l'autonomo svolgimento delle sue funzioni in una materia dalla medesima integralmente finanziata.

3.- Consideratane l'opportunità, questa Corte ritiene di riunire i giudizi in esame.

4.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, questa Corte osserva in via preliminare che, limitatamente all'impugnazione dell'art. 1, comma 390, della legge n. 232 del 2016, è intervenuta rinuncia da parte della ricorrente Regione Veneto, con relativa accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, costituito nel giudizio.

Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve pertanto essere dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 390.

5.- Sempre in via preliminare si deve rilevare che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016, promosse dalla Regione Veneto per difetto di motivazione sulla ridondanza.

L'eccezione è fondata.

5.1.- La giurisprudenza costituzionale è costante (da ultimo, sentenze n. 13 del 2017, n. 287, n. 251 e n. 244 del 2016) nell'affermare che le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni, solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della



lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito (sentenze n. 65 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

5.2.- Nella specie, la Regione Veneto si è limitata ad affermare che l'inefficienza del sistema di controllo statale sulle Regioni assoggettate a piano di rientro, oltre a violare gli artt. 3, 97 e 120 Cost., determinerebbe effetti negativi sulle finanze di tutte le altre Regioni, compreso il Veneto che è da considerare Regione virtuosa, condizionando così la qualità dell'esercizio delle relative funzioni amministrative.

È pur vero che questa Corte ha ritenuto possibile motivare la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost. Tuttavia, in tali casi, questa stessa Corte ha ritenuto necessario che la ricorrente argomentasse in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale (*ex multis*, sentenze n. 83, n. 68, n. 64 e n. 43 del 2016 e n. 36 del 2014).

Nel caso in esame, invece, i lamentati effetti negativi sulle finanze della ricorrente sono generici e congetturali e, conseguentemente, del tutto astratta e immotivata è la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali. Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016 devono essere dichiarate inammissibili per insufficienza e genericità della motivazione.

6.- Nel merito residuano da esaminare le questioni sollevate dalla Regione autonoma della Sardegna in relazione all'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge n. 232 del 2016. Il ricorso assume che le disposizioni impugnate impongano vincoli di finalizzazione alla spesa sanitaria regionale applicabili anche alla ricorrente e ne lamenta l'illegittimità costituzionale in considerazione del fatto che lo Stato non contribuisce in alcun modo a finanziare il sistema sanitario della Regione Sardegna ed è pertanto privo di titolo per orientarne le priorità.

Le questioni non sono fondate per erroneità del presupposto interpretativo.

Il comma 393 dell'impugnato art. 1 stabilisce che una quota del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, cui concorre lo Stato ai sensi del comma 392, è destinata alle finalità di cui ai successivi commi 400, 401, 408 e 409. Queste ultime disposizioni predeterminano, anche attraverso l'istituzione di fondi autonomi, la finalizzazione di determinate quote del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini, oltre che per la stabilizzazione del personale precario e per l'assunzione di ulteriori risorse umane.

Poiché si tratta di disposizioni che concernono il concorso dello Stato al rimborso della spesa sanitaria regionale, le disposizioni impugnate non riguardano la Regione autonoma della Sardegna che provvede autonomamente al finanziamento del proprio sistema sanitario; ad essa, quindi, le suddette disposizioni non si applicano, in quanto Regione alla cui spesa sanitaria lo Stato non concorre e alla quale, dunque, nulla deve rimborsare.

Resta fermo, naturalmente, che la Regione autonoma della Sardegna è tenuta a rispettare, al pari di tutte le altre Regioni e indipendentemente dalle norme censurate, i livelli essenziali di assistenza (LEA) applicabili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

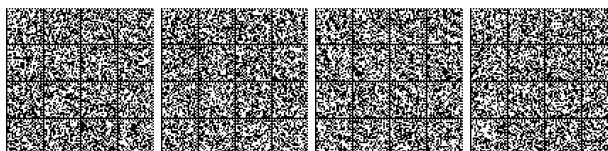
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 390, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e 5, 117 e 119 Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180079

N. 80

Sentenza 22 marzo - 19 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico – Esenzione degli enti pubblici economici siciliani da ogni forma di selezione pubblica per l'assunzione di personale per cui sia richiesto il possesso di un titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo.

- Legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 12 (Disposizioni per le assunzioni presso l'Amministrazione regionale e gli enti, aziende ed istituti sottoposti al controllo della Regione), art. 1, comma 1-bis, introdotto dall'art. 13 della legge della Regione siciliana 19 agosto 1999, n. 18 (Disposizioni in materia di lavoro).

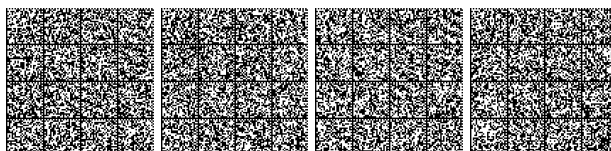
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 12 (Disposizioni per le assunzioni presso l'Amministrazione regionale e gli enti, aziende ed istituti sottoposti al controllo della Regione), comma introdotto dall'art. 13 della legge della Regione Siciliana 19 agosto 1999, n. 18 (Disposizioni in materia di lavoro), promosso dal Tribunale ordinario di Catania, nel procedimento vertente tra Francesco Gandolfo e altri e il Consorzio di bonifica n. 9 di Catania, con ordinanza del 14 febbraio 2017, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione del Consorzio di bonifica n. 9 di Catania;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Presidente Giorgio Lattanzi, il quale, sentiti il Giudice relatore Giulio Prosperetti e l'avvocato Antonino Ravi per il Consorzio di bonifica n. 9 di Catania, dispone che sia omessa la relazione.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 14 febbraio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 12 (Disposizioni per le assunzioni presso l'Amministrazione regionale e gli enti, aziende ed istituti sottoposti al controllo della Regione), comma introdotto dall'art. 13 della legge della Regione Siciliana 19 agosto 1999, n. 18 (Disposizioni in materia di lavoro).

Il giudice *a quo* riferisce che: *a*) i ricorrenti, esponendo di avere prestato attività lavorativa alle dipendenze del Consorzio di bonifica n. 9 di Catania, come operai addetti alla manutenzione delle reti irrigue, avevano chiesto al tribunale che, dichiarata la nullità dei termini apposti ai loro contratti di lavoro, disponesse la conversione dei relativi rapporti da tempo determinato a tempo indeterminato, condannando il convenuto consorzio alla loro reintegrazione nei posti di lavoro e al risarcimento dei danni; *b*) il Consorzio di bonifica n. 9 di Catania, costituitosi ritualmente in giudizio, aveva eccepito l'intervenuta decadenza dall'azione dei ricorrenti, per non avere i medesimi impugnato i contratti nel termine previsto e, comunque, la prescrizione in relazione a qualunque pretesa relativa al periodo anteriore al quinquennio antecedente la data di notifica del ricorso; *c*) nel merito, il suddetto Consorzio aveva chiesto il rigetto delle domande.

La disposizione censurata, nell'esentare gli enti pubblici economici siciliani da ogni forma di selezione pubblica nell'assunzione del personale per cui sia richiesto il solo titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo, viola, a parere del rimettente, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., mancando, nel caso, qualsivoglia specifica ragione di deroga alla regola fondamentale del pubblico concorso. L'indicata disposizione della legge regionale contrasta pure, ad avviso del giudice *a quo*, con gli artt. 97, 51 e 3 Cost., i cui principi sono ritenuti applicabili alla luce della giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, della sentenza n. 205 del 1996, anche alle assunzioni effettuate dagli enti pubblici economici, tra i quali, secondo lo stesso rimettente, sono da annoverare anche i consorzi di bonifica regionali.

Il rimettente, in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio principale, evidenzia che la disposizione censurata, nonostante l'avvenuta abrogazione disposta dall'art. 49 della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15 (Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di *referendum*), continua a trovare applicazione, *ratione temporis*, ai rapporti di lavoro stipulati nella sua vigenza.

Passa, quindi, ad esaminare la non manifesta infondatezza della questione, sottolineando che la norma censurata «esonera le assunzioni del personale ivi indicato - al contrario di quelle previste dall'art. 3 della medesima l. reg. 12/1991 - da ogni forma di pubblica selezione, riconoscendo così totale libertà agli enti pubblici economici di stabilire come, quando, e soprattutto chi, assumere, in spregio ai più elementari principi di eguaglianza, trasparenza ed imparzialità» e che, stante il chiaro ed univoco tenore letterale della disposizione, non è possibile procedere ad una interpretazione di essa costituzionalmente orientata.

Ad avviso del giudice *a quo*, la violazione del principio di ragionevolezza da parte della norma denunciata emergerebbe dall'esame della stessa evoluzione cronologica della normativa regionale in materia.



Infatti, nel periodo di vigenza della legge della Regione Siciliana 7 maggio 1958, n. 14 (Norme sul personale della Regione) e fino all'introduzione della disposizione censurata, il legislatore siciliano aveva ritenuto di assoggettare tutte le assunzioni alla regola del pubblico concorso ovvero, a séguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 12 del 1991, in relazione alle qualifiche per le quali era richiesto il possesso di un titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo, al sistema del collocamento ordinario, comunque riconducibile al novero delle selezioni pubbliche, in quanto fondato su graduatorie pubbliche formate sulla base di criteri obiettivi e predeterminati.

Secondo il rimettente, la deroga alla regola del pubblico concorso stabilita dalla norma denunciata non potrebbe trovare giustificazione nel fine, enunciato espressamente dalla disposizione, «di armonizzare le norme regionali in materia di assunzioni alle disposizioni dell'articolo 9-bis del decreto legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito, con modifiche, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608»; ciò in quanto, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni statali richiamate dalla norma censurata non conterrebbero alcuna previsione che possa dare ragione, nel caso, dell'esenzione degli enti pubblici economici regionali dall'osservanza della regola del pubblico concorso.

Con riguardo, invece, al ritenuto contrasto con gli artt. 97, 51 e 3 Cost., il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata non possa trovare giustificazione né nella circostanza che la deroga sia dettata solo con riferimento ad enti pubblici economici, né nelle caratteristiche e nella natura dei rapporti di lavoro presi in considerazione.

2.- Con atto depositato il 18 settembre 2017, si è costituito in giudizio il Consorzio di bonifica n. 9 di Catania che, riprendendo gli argomenti esposti dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione, ha chiesto che la questione venga dichiarata fondata.

In data 27 febbraio 2018, il consorzio di bonifica ha depositato una ulteriore memoria illustrativa, in cui ha ribadito le precedenti conclusioni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Catania dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 12 (Disposizioni per le assunzioni presso l'Amministrazione regionale e gli enti, aziende ed istituti sottoposti al controllo della Regione), comma introdotto dall'art. 13 della legge della Regione Siciliana 19 agosto 1999, n. 18 (Disposizioni in materia di lavoro).

Il giudizio principale ha ad oggetto i ricorsi proposti da alcuni operai, addetti alla manutenzione delle reti irrigue, che, esponendo di avere prestato attività lavorativa alle dipendenze del Consorzio di bonifica n. 9 di Catania in forza di successivi contratti di lavoro a tempo determinato, hanno chiesto al Tribunale ordinario di Catania di accertare la nullità dei termini apposti a tali contratti e di disporre la conversione dei relativi rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato, condannando il consorzio convenuto alla loro reintegrazione nei posti di lavoro e al risarcimento del danno.

La disposizione censurata esenta gli enti pubblici economici siciliani da ogni forma di selezione pubblica nell'assunzione del personale per cui sia richiesto il solo titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo e, a parere del rimettente, viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., mancando, nel caso, qualsivoglia specifica ragione di deroga alla regola fondamentale del pubblico concorso.

L'indicata disposizione della legge regionale contrasta pure, ad avviso del giudice *a quo*, con gli artt. 97, 51 e 3 Cost., alla luce della giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, della sentenza n. 205 del 1996, i cui principi sono ritenuti applicabili anche alle assunzioni effettuate dagli enti pubblici economici, tra i quali, secondo lo stesso rimettente, sono da annoverare anche i consorzi di bonifica regionali.

2.- La questione è inammissibile per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (*ex plurimis*, ordinanze n. 30 del 2018, n. 55 del 2017, n. 247, n. 246 e n. 136 del 2016; sentenze n. 60 del 2015 e n. 165 del 2014).

Il giudice rimettente solleva la questione ritenendo che anche gli enti pubblici economici, dipendenti o sottoposti al controllo, tutela e vigilanza della Regione o degli enti locali territoriali e istituzionali, debbano essere soggetti alla regola del pubblico concorso nell'assunzione del personale dipendente, richiamando quanto osservato da questa Corte con la sentenza n. 205 del 1996, che, però, si riferisce a una peculiare fattispecie a cui non può essere attribuita portata generale.

Il giudice *a quo* tralascia di esaminare le leggi della Regione Siciliana 25 maggio 1995, n. 45 (Norme sui consorzi di bonifica. Garanzie occupazionali per i prestatori d'opera dell'ESA e disposizioni per i commissari straordinari), e 30 ottobre 1995, n. 76 (Norme per il personale dell'assistenza tecnica, dell'ESA, dei consorzi di bonifica e degli Enti



parco. Disposizioni varie in materia di agricoltura), che, a ben vedere, disciplinano la fattispecie in questione prevedendo peculiari modalità di assunzione e di rinnovo dei contratti per i lavoratori a tempo determinato, stabilite, in particolare, dall'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 45 del 1995 e dagli artt. 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 76 del 1995 in deroga, limitatamente ai contratti a tempo determinato, al divieto generale di assunzioni posto dall'art. 32 della legge regionale n. 45 del 1995.

Tale normativa, che riguarda specificatamente il tema delle assunzioni a tempo determinato da parte dei consorzi di bonifica regionali, benché sia precedente alla disposizione censurata, continua a regolamentare la materia, in base al principio per cui la legge speciale non è derogata dalla posteriore legge generale.

L'ordinanza di rimessione, nel delineare la rilevanza della questione, non la esamina, quindi, alla luce di detta normativa, presa in considerazione anche da recenti pronunce di legittimità rese sul tema dei rapporti di lavoro alle dipendenze dei consorzi di bonifica siciliani (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 14 settembre 2017, n. 21331 e n. 21332; ordinanze 13 settembre 2017, n. 21263, n. 21264 e n. 21265).

La mancata considerazione di tale specifica disciplina e la conseguente, incompleta, ricostruzione del quadro normativo di riferimento compromettono l'iter logico argomentativo posto a fondamento della sollevata questione e ne determinano l'inammissibilità, precludendone, quindi, lo scrutinio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 12 (Disposizioni per le assunzioni presso l'Amministrazione regionale e gli enti, aziende ed istituti sottoposti al controllo della Regione), comma introdotto dall'art. 13 della legge della Regione Siciliana 19 agosto 1999, n. 18 (Disposizioni in materia di lavoro), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180080

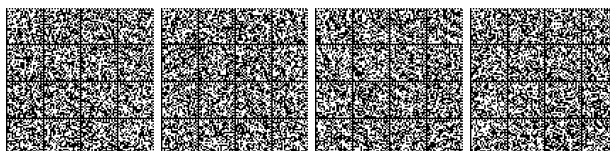
N. 81

Sentenza 20 marzo - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Legge regionale - Qualificazione del “popolo veneto” come “minoranza nazionale” - Applicazione delle tutele apprestate dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali conclusa a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302.

– Legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), intero testo, e dell'art. 4 della medesima legge, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, spedito per la notificazione il 13 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2017, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della Regione Veneto nonché l'atto di intervento dell'associazione "Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete" e di L. P.;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, e Marco Della Luna per l'associazione "Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete" e L. P.

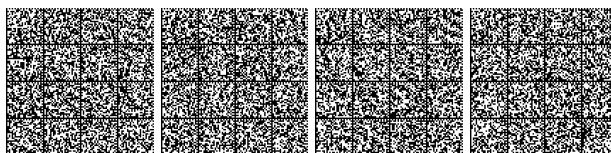
Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), per intero e con riguardo all'art. 4.

Pur riconoscendo che le censure relative al vizio di competenza del legislatore regionale rivestono carattere preliminare e assorbente, il ricorrente illustra innanzitutto le violazioni di ordine sostanziale riferibili all'intero testo della legge regionale impugnata.

1.1.- Il primo motivo di impugnazione concerne la violazione degli artt. 5, 6 e 114 della Costituzione.

La legge regionale impugnata qualifica il «popolo veneto» - e cioè l'intera popolazione vivente nel territorio delle province e della città metropolitana elencate nell'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale statutaria 12 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) - come "minoranza nazionale" ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 agosto 1997, n. 302. Ciò contrasterebbe con l'art. 114, primo comma, della Costituzione perché tale norma costituzionale, nel prevedere che Comuni, Province, Regioni, Città metropolitane e Stato concorrono nelle loro componenti personale e territoriale a formare la Repubblica, andrebbe intesa nel senso che la popolazione riferibile a uno di tali enti esponenziali non possa essere anche identificata per ciò solo come "minoranza nazionale", staccata e contrapposta rispetto alla maggioranza della popolazione della Repubblica e per questo meritevole di protezione ai sensi della convenzione-quadro. Una tale qualificazione della popolazione del Veneto lederebbe altresì il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, sottratto persino al potere di revisione costituzionale, come questa Corte avrebbe affermato nella sentenza n. 118 del 2015, resa sempre nei confronti della Regione Veneto. Il ricorrente osserva che l'art. 5 Cost. rappresenta la Repubblica come una comunità nazionale dotata di una propria identità e generatrice di un ordinamento unitario e non come «una somma materiale di



minoranze autopostesi come tali, l'una estranea all'altra e coesistenti tra loro su una base giuridicamente non definita ma comunque precaria». Che le minoranze siano realtà che la Repubblica considera come ulteriori rispetto alle proprie componenti costitutive di tipo personale, e proprio per questo meritevoli di una tutela specifica, sarebbe comprovato dall'art. 6 Cost., là dove afferma che «la Repubblica» in tutte le sue articolazioni, comprese quindi le Regioni, tutela le minoranze linguistiche, le quali dunque non possono coincidere con le articolazioni della Repubblica stessa, quali sono le Regioni o, più precisamente, le loro componenti personali. Ciò che la Corte costituzionale ha stabilito a proposito delle minoranze linguistiche, negando che all'articolazione politico-amministrativa degli enti territoriali di cui si compone la Repubblica possa corrispondere automaticamente una ripartizione del popolo in improbabili sue frazioni (si richiama la sentenza n. 170 del 2010), dovrebbe affermarsi a maggior ragione per le minoranze nazionali. D'altra parte, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe lo stesso contenuto della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali a confermare che la popolazione di una Regione non possa formare di per sé una «minoranza nazionale»: se è vero che la convenzione-quadro presuppone una situazione di pericolo di lesione di diritti fondamentali degli appartenenti alla «minoranza nazionale», allora sarebbe contraddittorio dire che la popolazione di una Regione in quanto tale è esposta al rischio di violazione di diritti costituzionali fondamentali da parte della Repubblica, proprio perché anche la Regione è elemento costitutivo della Repubblica e dunque tenuta anch'essa a garantire quei diritti. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le censure rivolte all'art. 1 della legge regionale impugnata, che identifica l'aspetto soggettivo della «minoranza nazionale» con la popolazione del Veneto, andrebbero estese all'art. 2, che determina i contenuti oggettivi della tutela che si vorrebbe apprestare tramite un rinvio alla convenzione-quadro, quali ad esempio, la salvaguardia degli «elementi essenziali» dell'identità, come «la religione, la lingua, le tradizioni ed il patrimonio culturale» di cui all'art. 5 della convenzione-quadro. La «minoranza nazionale» a cui si riferisce la convenzione-quadro, tuttavia, è qualcosa di contrapposto alla maggioranza del popolo organizzato nell'ordinamento generale, di cui la minoranza stessa deve rispettare la leggi e i diritti ivi garantiti (art. 20). Anche l'art. 3 della legge regionale impugnata, che prefigura un ente incaricato del compito di raccogliere le dichiarazioni spontanee di appartenenza alla presunta minoranza veneta, incorrerebbe, conseguenzialmente, nella violazione delle medesime norme costituzionali, in quanto consente ai singoli appartenenti alla popolazione di una Regione di decidere individualmente se la loro appartenenza al popolo italiano sia piena oppure mediata dalla collocazione in una entità che si distingue e si contrappone al popolo italiano. Sarebbe poi affetto dai medesimi vizi di costituzionalità anche l'art. 4 della legge che, trattando gli aspetti finanziari, ha funzione secondaria e servente rispetto agli articoli precedenti.

1.2.- Il secondo motivo di censura, sempre relativo alla legge regionale nella sua interezza, riguarda la violazione degli artt. 2 e 3 Cost. Il ricorrente ricorda che secondo la giurisprudenza costituzionale si può riconoscere una minoranza, titolare di uno status particolare, solo quando lo impongano i principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost. (si richiama la sentenza n. 159 del 2009): quando, cioè il mancato riconoscimento della minoranza comporti la negazione della identità collettiva di un gruppo connotato da marcate particolarità culturali, in violazione dell'art. 2 Cost., nonché l'indebita parificazione giuridica dei suoi componenti alla condizione della generalità del popolo, in violazione dell'art. 3 Cost. Nel caso in esame non ricorrerebbe nessuna di queste condizioni, data l'assenza di ogni evidenza di tipo storico o sociologico che riveli nella popolazione del territorio veneto connotati identitari tali da giustificare un trattamento giuridico quale minoranza nazionale. Del tutto inconferente, poi, sarebbe il riferimento, contenuto nei lavori preparatori della legge, al principio dell'autogoverno regionale di cui all'art. 2 dello Statuto del Veneto.

1.3.- Il terzo motivo di censura dell'intera legge regionale riguarda la violazione degli artt. 80 e 117, secondo comma, lettera a), Cost. Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la Regione non abbia la competenza ad adottare una normativa come quella in esame, perché l'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» (si richiamano la sentenza n. 159 del 2009 e le sentenze n. 238 del 2004, n. 737 del 1988 e n. 179 del 1987). In primo luogo, il distacco di una porzione della popolazione nazionale dalla generalità e la sua qualificazione come «minoranza nazionale» avrebbe immediato riflesso sulla personalità di diritto internazionale dello Stato. In secondo luogo, il riconoscimento di una «minoranza nazionale» renderebbe operanti gli obblighi internazionali dello Stato discendenti dalla convenzione-quadro, sicché spetterebbe solo allo Stato la capacità di bilanciare gli interessi confliggenti e assicurare che il riconoscimento di una «minoranza nazionale» non si traduca in una ragione di privilegio o al contrario di discriminazione per la restante popolazione o per le altre minoranze.

Quanto alla violazione dell'art. 80 Cost., il ricorrente sostiene che con la legge impugnata la Regione Veneto solo formalmente si sarebbe basata sulla legge nazionale di ratifica della convenzione-quadro, ma in realtà avrebbe a tutti gli effetti emanato una propria particolare legge di ratifica, che si sovrappone a quella statale.



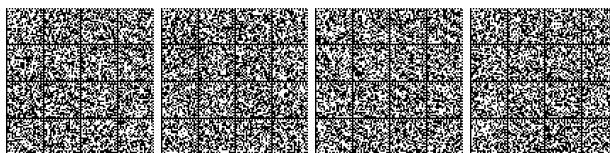
1.4.- Pur ritenendo che i tre motivi di censura sopra esposti siano tali da travolgere anche le previsioni serventi, relative al «Finanziamento» della legge stessa, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta «per completezza» un quarto motivo di impugnazione, rivolto specificamente contro l'art. 4, per violazione degli artt. 81, terzo e quarto comma, 117, secondo comma, lettere g) ed e), e 118, primo comma, Cost.

La disposizione impugnata prevede che le spese relative all'attuazione della legge in esame «sono a carico e sono deliberate da ciascuna amministrazione centrale o periferica chiamata ad attuarla». Una tale previsione determinerebbe anzitutto una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia «organizzazione amministrativa dello Stato» e in proposito il ricorrente ricorda che per costante giurisprudenza costituzionale (si cita da ultima la sentenza n. 9 del 2016) è vietato alle Regioni porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale. In secondo luogo, sussisterebbe una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia «perequazione delle risorse finanziarie». A tale riguardo, il ricorrente nota che l'impugnato art. 4 pone a carico del bilancio statale le spese necessarie all'attuazione della legge regionale e prevede che tali spese siano finalizzate alla perequazione finanziaria. Per le medesime ragioni sarebbe violato anche l'art. 81, terzo e quarto comma, Cost., dato che solo la legge statale di approvazione del bilancio può autorizzare spese a carico del bilancio statale, mentre la legge regionale impugnata non solo non indica i mezzi di copertura delle spese, ma neanche le quantifica, impedendo così in radice ogni ipotetica previsione di copertura.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto chiedendo che la Corte costituzionale si pronunci nel senso dell'inammissibilità e comunque del rigetto di tutte le questioni sollevate.

La difesa regionale afferma innanzitutto che la Regione non contesta la circostanza che sia lo Stato l'ente chiamato ad attuare la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, sui cui contenuti poi si sofferma. Secondo la difesa della Regione Veneto, la legge regionale impugnata in concreto esprimerebbe soltanto l'«aspirazione banalissima di non perdersi nel mare magnum dell'indistinto globalizzato». La Regione Veneto non avrebbe fatto altro «che ricordare allo Stato di aver ratificato, con la legge n. 302/1997, la Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali, che essa ritiene dotata di contenuti rilevanti per la comunità insediata nel proprio territorio». E ciò, secondo la Regione, non determinerebbe «affatto né collisioni né rotture, ma semplicemente una attesa»: l'attesa che venga realizzata anche per le minoranze nazionali quella tutela di cui la stessa giurisprudenza costituzionale si è fatta carico quando ha affermato che la previsione della tutela delle minoranze linguistiche appare destinata, più che alla salvaguardia delle lingue minoritarie in quanto oggetto di memoria, alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti (si richiama la sentenza n. 170 del 2010, oltre che la sentenza n. 42 del 2017, là dove si dà atto del valore pregnante sia della lingua italiana sia delle lingue minoritarie e si evoca l'erosione dei confini nazionali determinata dalla globalizzazione). Di conseguenza, la lettura offerta dal ricorso statale al contenuto complessivo della legge regionale impugnata, «pur letteralmente consentita», non sarebbe condivisibile. La stessa circostanza che il dettato della legge regionale impugnata sia, «per ora, concretamente inoffensivo», dato che la legge regionale non prevede oneri per la sua attuazione, testimonierebbe che la Regione Veneto ritiene che sia lo Stato l'ente competente ad attuare la convenzione-quadro e ad accollarsene gli oneri nella sua veste di soggetto di diritto internazionale. In ogni caso, poi, non ci sarebbe alcuna violazione degli artt. 5, 6 e 114 Cost., dato che la futura acquisizione da parte del «popolo veneto» dello status di «minoranza nazionale» non determinerebbe alcun contrasto con la Costituzione e con la legislazione che la attua, «poiché rimane saldo il principio che entrambe vanno rigorosamente rispettate». Non sarebbero violati neppure gli artt. 2 e 3 Cost., perché essere «minoranza nazionale» non equivarrebbe affatto a essere titolari di prerogative ingiustificate; né sarebbero violati gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera a), Cost., perché la Regione Veneto non avrebbe deliberato, legislativamente, di operare sostituendosi allo Stato, ma al contrario si sarebbe inibita questa facoltà proprio nel momento in cui ha stabilito che la legge regionale fosse «a costo zero». Inoltre, data la «non rilevanza giuridica dell'art. 4 della legge regionale», non sarebbero stati violati neppure gli artt. 81, terzo e quarto comma; 117, secondo comma, lettere a) ed e), e 118, primo comma, Cost., in quanto «disporre delle proprie risorse è prerogativa dello Stato, cui la Regione chiede l'attuazione, in proprio favore» della legge statale di ratifica ed esecuzione della convenzione-quadro sulle minoranze nazionali.

In definitiva, la difesa regionale conclude in primo luogo per l'inammissibilità delle censure prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato, «atteso il carattere non lesivo dell'atto impugnato»; e, in secondo luogo, per la non fondatezza delle questioni sia «in sé e per sé, nel merito», sia «soprattutto e in ogni caso, se si accoglie l'opinione formulata dalla difesa della Regione Veneto, secondo cui la normatività della legge impugnata è condizionata da iniziative, che lo Stato deciderà di assumere ai sensi della legge n. 302/1997». In particolare, questa Corte costituzionale, secondo la difesa regionale «potrà, se del caso, pronunciare una sentenza interpretativa di rigetto di quanto sostenuto dalla Avvocatura generale dello Stato» e «lo Stato potrà, in ogni momento, sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti di



eventuali atti e provvedimenti che la Regione Veneto intendesse adottare in attuazione della legge regionale n. 28/2016; atti e provvedimenti da valutare nella loro lesività non ora in astratto, ma un domani in concreto, al momento della loro adozione».

3.- Hanno depositato un atto di intervento nel giudizio davanti a questa Corte l'associazione non riconosciuta "Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete", che si definisce «organizzazione esponentiale della nazione veneta», in persona del suo legale rappresentante L. P., unitamente allo stesso L. P. in proprio, eccependo la tardività del ricorso e chiedendo che, nel merito, ne venga dichiarata l'infondatezza.

4.- In vista dell'udienza pubblica, ha depositato memoria soltanto la difesa della Regione Veneto, insistendo sulle proprie conclusioni e svolgendo alcune considerazioni di sintesi. La difesa regionale ricorda, in particolare, che è attualmente in atto un "negoziato" tra la Regione Veneto e lo Stato per l'attribuzione di maggiori competenze ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., giunto ora, a fine legislatura, a «una positiva pre-intesa, destinata a completarsi, una volta insediate le nuove Camere». Questa circostanza assegnerebbe alla legge regionale impugnata «altri significati, di certo non eversivi». La legge regionale, ribadisce la Regione, non avrebbe inteso invadere le competenze spettanti allo Stato in tema di minoranze nazionali, né ledere i parametri costituzionali invocati, ma avrebbe piuttosto attuato «una sorta di ricognizione, che ha lo scopo evidente di ridare vigore alla memoria e, con essa, a un sistema di valori, la cui nobiltà è innegabile».

5.- All'udienza del 20 marzo 2018, previa discussione sul punto, è stato dichiarato inammissibile l'intervento per i motivi indicati nell'ordinanza dibattimentale allegata alla presente sentenza.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), impugnandola nella sua interezza per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 6, 80, 114 e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione. Ha inoltre censurato specificamente l'art. 4 della medesima legge regionale per violazione degli artt. 81, terzo e quarto comma, 117, secondo comma, lettere g) ed e), e 118, primo comma, Cost.

1.1.- In via preliminare va confermata l'ordinanza dibattimentale allegata alla presente sentenza che ha dichiarato inammissibile l'intervento.

1.2.- La legge regionale impugnata è composta da cinque articoli.

L'art. 1, rubricato «Minoranza Nazionale», prevede che al «popolo veneto» - individuato tramite il rinvio agli artt. 1 e 2 della legge regionale statutaria 12 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) e comprensivo delle comunità etno-linguistiche cembre e ladine e delle «comunità legate storicamente e culturalmente o linguisticamente al popolo veneto anche al di fuori del territorio regionale» - «spettano i diritti» di cui alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 agosto 1997, n. 302.

L'art. 2 stabilisce che la «legge si attua a tutti gli ambiti» previsti dalla medesima convenzione-quadro secondo i criteri e le modalità determinati dalla Giunta regionale e «senza oneri a carico della Regione».

L'art. 3 individua «l'Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete, da costituirsi presso la Giunta regionale» quale soggetto incaricato «della raccolta e valutazione delle dichiarazioni spontanee» di appartenenza alla minoranza nazionale veneta. Alla Giunta regionale spetta il compito di monitorare le attività svolte dal nuovo ente.

L'art. 4 si occupa degli aspetti finanziari, prevedendo che tutte le spese relative alla attuazione della legge impugnata nel territorio regionale «sono a carico e deliberate da ciascuna amministrazione centrale o periferica chiamata ad attuarla [...] eventualmente con perequazione dell'amministrazione centrale».

L'art. 5, infine, ne stabilisce l'entrata in vigore, a partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri formula tre ordini di censure in relazione all'intero testo della legge regionale n. 28 del 2016.

In primo luogo, il ricorrente ritiene violati gli artt. 5, 6 e 114 Cost., in quanto la popolazione riferibile a uno degli enti esponentiali della Repubblica non potrebbe per ciò solo essere qualificata come "minoranza nazionale", distinta e contrapposta rispetto alla maggioranza del popolo italiano. Il principio di unità e indivisibilità sancito dagli artt. 5 e



114 Cost. impedirebbe di rappresentare la Repubblica come «una somma materiale di minoranze» e, in ogni caso, le minoranze nazionali non potrebbero coincidere con le componenti personali delle articolazioni della Repubblica stessa, quali sono le Regioni.

In secondo luogo, il ricorrente denuncia il contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. perché riconoscere una minoranza sarebbe possibile e necessario solo quando in mancanza di tale riconoscimento si negherebbe l'identità collettiva del gruppo, parificando giuridicamente una situazione collettiva connotata da marcate particolarità culturali alla condizione della generalità del popolo. Nel caso di specie, tuttavia, non ricorrerebbero le circostanze che sole giustificano e richiedono il riconoscimento di una minoranza veneta.

In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il legislatore regionale non sia competente ad adottare la legge impugnata, in quanto l'attuazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost. Inoltre, la Regione Veneto solo formalmente si sarebbe basata sulla legge nazionale di ratifica della convenzione-quadro, ma in realtà avrebbe a tutti gli effetti emanato una propria particolare legge di ratifica, con conseguente violazione dell'art. 80 Cost.

1.4.- In caso di mancato accoglimento delle censure relative alla legge regionale n. 28 del 2016 nella sua interezza, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia distintamente anche il solo art. 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., relativo alla materia «organizzazione amministrativa dello Stato», in quanto le Regioni non potrebbero porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale. La medesima disposizione violerebbe inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., relativo alla materia «perequazione delle risorse finanziarie», perché sarebbe vietato alla legge regionale prevedere «il riequilibrio tra le disponibilità finanziarie dei diversi livelli di governo dotati di differente capacità fiscale». Infine, la disposizione censurata non rispetterebbe i principi contenuti nell'art. 81, terzo e quarto comma, e nell'art. 118, primo comma, Cost., dato che la legge regionale impugnata non quantifica le spese né individua i mezzi con cui farvi fronte, e comunque adotta illegittimamente alle amministrazioni statali nuovi oneri amministrativi e finanziari.

2.- La difesa regionale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di lesività della legge regionale impugnata.

L'eccezione non è fondata.

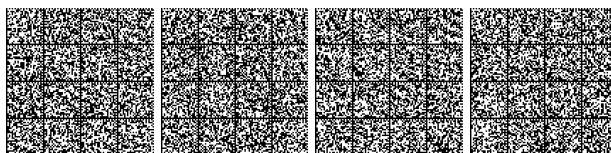
La legge della Regione Veneto n. 28 del 2016 qualifica il «popolo veneto» come «minoranza nazionale» degna di tutela ai sensi della convenzione-quadro e impegna le amministrazioni centrali e periferiche a rendere effettiva tale tutela; essa prevede, inoltre, l'istituzione di un nuovo ente regionale incaricato di raccogliere e valutare le dichiarazioni individuali di appartenenza a tale minoranza. Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa regionale, non si tratta di semplici aspirazioni o di enunciati meramente ottativi, ma di precetti a contenuto normativo, sicché l'eccezione di inammissibilità basata sulla carenza di lesività dell'atto impugnato deve essere respinta (si veda analogamente, da ultima, la sentenza n. 245 del 2017).

Né, d'altra parte, i contenuti della legge regionale impugnata potrebbero mai essere interpretati, secondo quanto prospettato dalla resistente, come semplice espressione di una richiesta, rivolta allo Stato, di dare effettiva attuazione alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali nel territorio della Regione Veneto. In proposito, va ricordato anzitutto che lo Stato ha già ratificato e recepito la convenzione-quadro con la legge n. 302 del 1997. In ogni caso, lo strumento di cui ogni Regione dispone per stimolare l'intervento dello Stato negli ambiti di sua competenza non è certo l'approvazione di una legge regionale, ma è piuttosto l'iniziativa legislativa delle leggi statali attribuita a ciascun Consiglio regionale dall'art. 121 Cost. È a tale facoltà che la Regione avrebbe dovuto fare ricorso se l'intendimento effettivamente perseguito fosse stato quello di sollecitare il legislatore statale ad adottare ulteriori atti di sua competenza in materia di tutela delle minoranze, volti alla «custodia e alla valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali» nel territorio regionale, come affermato nelle memorie del Veneto, richiamandosi alle parole di questa Corte (sentenza n. 170 del 2010).

3.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intera legge regionale n. 28 del 2016 sono fondate.

3.1.- Per inquadrare correttamente le questioni sottoposte all'esame della Corte, occorre premettere che la tutela delle minoranze - garantita dall'art. 6 Cost. con specifico riferimento alle minoranze linguistiche - è espressione dei fondamentali principi del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), che conformano l'intero ordinamento costituzionale e che per questo sono annoverati tra i suoi principi supremi (sentenze n. 88 del 2011, n. 159 del 2009, n. 15 del 1996 e n. 62 del 1992).

L'aspetto linguistico al quale si riferisce l'art. 6 Cost., e su cui questa Corte è stata più frequentemente chiamata a pronunciarsi, è «un elemento [...] di importanza basilare» che, insieme a quello nazionale, etnico, religioso e culturale, contribuisce a definire la «identità individuale e collettiva» dei singoli e dei gruppi (sentenze n. 159 del 2009, n. 15



del 1996 e n. 261 del 1995). Tale identità è l'oggetto della tutela approntata, oltre che dai citati principi costituzionali, anche da sempre più numerosi documenti internazionali (si vedano ad esempio gli ampi riferimenti contenuti nelle sentenze n. 159 del 2009, n. 15 del 1996 e n. 62 del 1992). Pertanto, nella giurisprudenza di questa Corte, la tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche.

3.2.- Deve essere condivisa l'osservazione della Regione resistente circa il fatto che la tutela delle minoranze richiede «l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività» (sentenze n. 159 del 2009, n. 15 del 1996, n. 62 del 1992 e n. 28 del 1982), in presenza delle quali soltanto i principi proclamati dall'art. 6 Cost. e dai rilevanti accordi internazionali possono acquisire concreta effettività.

In ordine alla titolarità dei poteri esercitabili a tale scopo, questa Corte in un primo momento ha affermato che solo il legislatore statale fosse abilitato a dettare norme sulla tutela delle minoranze, in ragione di inderogabili esigenze di unità e di eguaglianza (sentenze n. 14 del 1965, n. 128 del 1963, n. 46 e n. 1 del 1961 e n. 32 del 1960). Successivamente, questa Corte ha ritenuto che anche i legislatori regionali e provinciali potessero adottare atti normativi in materia, specialmente al fine di garantire e valorizzare l'identità culturale e il patrimonio storico delle proprie comunità, ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale (sentenze n. 261 del 1995, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983).

La giurisprudenza costituzionale più recente è chiara nell'affermare che la tutela delle minoranze è refrattaria a una rigida configurazione in termini di "materia" da collocare in una delle ripartizioni individuate nel Titolo V della seconda parte della Costituzione e che la sua attuazione in via di legislazione ordinaria richiede tanto l'intervento del legislatore statale, quanto l'apporto di quello regionale (sentenza n. 159 del 2009). Infatti, i principi contenuti negli artt. 2, 3, e 6 Cost. si rivolgono sempre alla "Repubblica" nel suo insieme e pertanto impegnano tutte le sue componenti - istituzionali e sociali, centrali e periferiche - nell'opera di promozione del pluralismo, dell'eguaglianza e, specificamente, della tutela delle minoranze; sicché, sul piano legislativo, l'attuazione di tali principi esige il necessario concorso della legislazione regionale con quella statale.

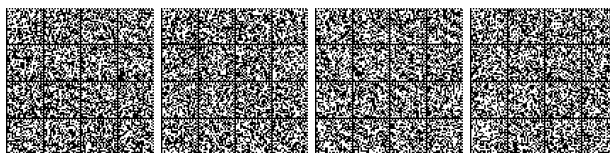
Nondimeno, il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale. Inoltre, il legislatore statale si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità (sentenza n. 170 del 2010), anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.

In questa cornice debbono intendersi le affermazioni contenute nella sentenza n. 170 del 2010 - relative alla tutela delle minoranze linguistiche, ma da estendersi, per le ragioni sopra esposte, alla più generale tutela dei gruppi minoritari - secondo le quali non è consentito al legislatore regionale configurare o rappresentare la "propria" comunità in quanto tale come "minoranza", «essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente - né, in senso specifico, analogamente rilevante - una ripartizione del "popolo", inteso nel senso di comunità "generale", in improbabili sue "frazioni"» (sentenza n. 170 del 2010). Riconoscere un tale potere al legislatore regionale significherebbe, infatti, introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost.

Lasciata, dunque, in disparte ogni considerazione circa la compatibilità della legge regionale impugnata con lo specifico contenuto della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, a cui essa si richiama - la quale peraltro contiene principalmente un elenco di diritti di natura individuale, ma non configura diritti collettivi dei gruppi minoritari - la legge regionale impugnata, nel qualificare il «popolo veneto» come "minoranza nazionale" ai sensi della citata convenzione-quadro, contrasta con i principi sviluppati nella giurisprudenza di questa Corte in materia.

Ne consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero testo della legge regionale n. 28 del 2016, in riferimento agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost.

3.3.- Restano assorbiti gli altri profili di censura.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento di «*Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingue venete*» e di L. P.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (*Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Marta CARTABIA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 20 marzo 2018

ORDINANZA

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso un giudizio di legittimità costituzionale (r.r. n. 16 del 2017) avverso la legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), in relazione all'intero testo e all'art. 4; che in questo giudizio hanno depositato, in data 6 aprile 2017, un atto di intervento l'associazione «*Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete*», in persona del suo legale rappresentante L.P., unitamente allo stesso L.P. in proprio; che le parti private intervenienti hanno eccepito la tardività e l'infondatezza del ricorso; Considerato che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (si veda, da ultima e per tutte, la sentenza n. 5 del 2018).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di «Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete» e L. P. nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con l'indicato ricorso r.r. n. 16 del 2017.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_180081

n. 82

Sentenza 21 febbraio - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (personale di polizia provinciale trasferito alla Regione e assegnato al Servizio regionale di controllo e vigilanza: conservazione della qualifica di agente di polizia giudiziaria) e di previdenza sociale (dirigenti e dipendenti dell'Agenda Veneta per l'innovazione nel settore primario: mantenimento dell'iscrizione all'INPS Gestione dipendenti pubblici - ex Gestione INPDAP - ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali).

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 6, comma 5, e 20.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

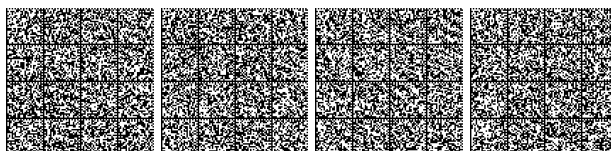
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 5, e 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 28 febbraio 2017 e depositato il successivo 7 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) e, tra esse, degli artt. 6, comma 5, e 20, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *o*), della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente premette che l'art. 6 della citata legge regionale istituisce il Servizio regionale di vigilanza (comma 1) e assegna alla Giunta regionale il compito di individuarne la struttura e di determinarne le competenze (comma 2). Fra queste ultime, la difesa statale precisa che il citato articolo individua «le attività di controllo e di vigilanza: *a*) correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione alle province e alla Città metropolitana di Venezia, di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19», nonché quelle «*b*) relative alla tutela e salvaguardia della fauna selvatica e all'attività di prelievo venatorio di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" e alla legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" nonché della fauna ittica e della pesca nelle acque interne di cui alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto" ricadenti nelle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione alle province e alla Città metropolitana di Venezia, di cui all'articolo 2, comma 1 della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19 [...]» (comma 3).

Tali attività - prosegue il ricorrente - sono assegnate al «personale addetto alle attività di polizia provinciale», «già inserito, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19, nella dotazione organica delle Province e della Città metropolitana di Venezia», il quale «viene trasferito nella dotazione organica della Regione e assegnato al Servizio regionale di vigilanza» (comma 4) e al quale, oltre a essere assicurate «tutte le indennità e il trattamento economico già maturati ed in godimento nell'Amministrazione di provenienza», «sono conservate le qualifiche di cui sono titolari (*recte*: è titolare)» (comma 5).

Quest'ultima previsione, contenuta nel richiamato comma 5 - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Essa, infatti, disponendo la conservazione delle qualifiche previste per il personale della polizia provinciale trasferito al Servizio regionale di vigilanza, comporterebbe anche la conservazione della qualifica di agente di polizia giudiziaria, con conseguente invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza». La difesa statale ricorda, infatti, che l'art. 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale) stabilisce che «[i]l personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche [...] funzioni di polizia giudiziaria», e che l'art. 57, comma 2, lettera *b*), del codice di procedura penale non contempla una simile possibilità per il personale regionale.

La legge regionale, pertanto, nel riorganizzare i servizi di vigilanza regionali anche mediante il trasferimento di parte del personale della polizia provinciale o municipale, non avrebbe titolo a attribuire a tale personale, divenuto a tutti gli effetti regionale, la suddetta qualifica di agente di polizia giudiziaria. L'attribuzione di tali qualifiche sarebbe, infatti, essenziale per lo svolgimento delle funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, costituendo perciò parte integrante della relativa disciplina di fonte statale.

1.2.- Il ricorrente impugna altresì l'art. 20 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che inserisce il comma 3-*bis* nell'art. 12 della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), con cui è stata istituita l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, dotata di compiti di «supporto alla Giunta regionale nell'ambito delle politiche che riguardano i settori agricolo, agroalimentare, forestale e della pesca» (art. 1 della legge reg. Veneto n. 37 del 2014).

Il citato comma 3-*bis* è impugnato là dove stabilisce che il personale della predetta Agenzia, benché inquadrato nella contrattazione collettiva delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, come personale soggetto all'iscrizione alla gestione ordinaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), mantenga l'iscrizione alla speciale gestione INPS per i dipendenti pubblici, già iscritti all'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e alla Cassa pensioni dipendenti enti locali. Così disponendo, esso inciderebbe in modo diretto sulle modalità di iscrizione previdenziale e sugli oneri che il trattamento previdenziale dei dipendenti dell'Agenzia comporta sul bilancio dell'INPS e invaderebbe la competenza statale esclusiva in materia di previdenza sociale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost.

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Veneto, chiedendo che le richiamate questioni siano dichiarate infondate ove non inammissibili.



2.1.- Quanto alle censure promosse nei confronti dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, la Regione, anzitutto, rileva che l'attribuzione della qualifica di agente di polizia giudiziaria, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, non afferisce alla materia dell'ordine pubblico, ma alla diversa materia della «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale». Pertanto, il parametro costituzionale evocato dal ricorrente non sarebbe conferente.

Nel merito, la questione sarebbe priva di fondamento.

La norma regionale impugnata si limiterebbe a prevedere «un fenomeno successorio di funzioni cui accede una “migrazione” di personale dai ruoli provinciali a quelli regionali, con l'intento di “garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni svolte presso l'amministrazione di appartenenza”». La qualifica di agente di polizia giudiziaria in capo al personale divenuto regionale sarebbe automaticamente acquisita dallo stesso in ragione delle funzioni esercitate a seguito del trasferimento dalle Province alle Regioni.

2.2.- Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 sarebbe, ad avviso della Regione, priva di fondamento.

La norma regionale impugnata trarrebbe origine dalla legge della Regione Veneto 5 settembre 1992, n. 35 (Istituzione dell'azienda regionale per i settori agricolo, forestale e agro-alimentare “Veneto Agricoltura”), che, all'art. 14, comma 5, disponeva che «[i]l personale è iscritto ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza all'I.N.P.D.A.P.». Nell'ambito del fenomeno successorio tra Azienda regionale «Veneto Agricoltura» e Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, il legislatore regionale avrebbe voluto semplicemente dichiarare il permanere del regime previdenziale in atto, a superamento di eventuali perplessità applicative. La norma regionale impugnata si limiterebbe, pertanto, ad esplicitare la disciplina previdenziale vigente, senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 6, comma 5, e 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *o*), della Costituzione.

1.1.- Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative agli artt. 6, comma 5, e 20 della medesima legge.

2.- Il ricorrente sostiene che l'art. 6, comma 5, della citata legge regionale si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., là dove stabilisce che il personale addetto alle attività di polizia provinciale, già inserito nella dotazione organica delle Province e della Città metropolitana di Venezia, poi trasferito nella dotazione organica della Regione e assegnato al Servizio regionale di vigilanza, conservi le qualifiche di cui era titolare.

Tale norma, infatti, nella parte in cui dispone la conservazione delle qualifiche previste per il personale della polizia provinciale trasferito al Servizio regionale di vigilanza, comporterebbe anche il mantenimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria, in contrasto con la normativa statale, in specie con l'art. 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale) e con l'art. 57, comma 2, lettera *b*), del codice di procedura penale, e con conseguente invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza».

2.1.- La questione non è fondata.

Il ricorrente impugna la norma regionale in quanto, disponendo la conservazione della qualifica di agenti di polizia giudiziaria al personale della polizia provinciale trasferito al Servizio regionale, invaderebbe la sfera di competenza statale. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la competenza a riconoscere la suddetta qualifica è «“riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale” (sentenza n. 185 del 1999)» (sentenza n. 167 del 2010). Tenuto conto della stretta connessione fra la materia della «giurisdizione penale», di cui alla lettera *l*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. e quella dell'«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., risulta agevole rilevare che il ricorrente contesta la circostanza che, attraverso disposizioni volte ad affidare funzioni di polizia giudiziaria al personale di polizia locale trasferito nei ruoli della Regione, il legislatore regionale finisca con l'incidere su «scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza» (sentenza n. 172 del 2017).

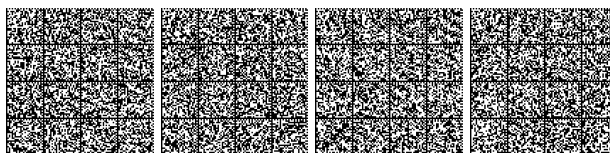


La disposizione regionale impugnata si inserisce nel quadro del riordino complessivo delle funzioni amministrative non fondamentali conferite dalla Regione Veneto alle Province e alla Città metropolitana di Venezia, delineato dalla legge della Regione Veneto 29 ottobre 2015, n. 19 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali), in attuazione di quanto prescritto dall'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nell'ambito della «riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica», voluta dal legislatore statale (sentenza n. 32 del 2017).

In questa prospettiva, l'art. 6 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 ha istituito il Servizio regionale di vigilanza, cui sono assegnate attività di controllo «correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione alle province e alla Città metropolitana di Venezia, di cui all'articolo 2, comma 1, nella legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19» (art. 6, comma 3, lettera a, della citata legge regionale), nonché alla «tutela e salvaguardia della fauna selvatica e all'attività di prelievo venatorio» e «della fauna ittica e della pesca nelle acque interne», puntualmente disciplinate da leggi regionali già in vigore (legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio»; legge della Regione Veneto 28 aprile 1998, n. 19, recante «Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto»), nel rispetto della normativa nazionale e europea, e comunque «ricadenti nelle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione alle province e alla Città metropolitana di Venezia, di cui all'articolo 2, comma 1 della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19» (art. 6, comma 3, lettera b, della medesima legge reg. Veneto n. 30 del 2016).

Come si evince dai lavori preparatori, scopo dell'istituzione del Servizio regionale di vigilanza è quello di assicurare, specie a seguito del trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative in materia di caccia, pesca e agricoltura, la continuità del servizio di controllo e salvaguardia del patrimonio faunistico-ambientale, precedentemente svolto dai corpi di polizia provinciale. Questa Corte ha già avuto occasione di rilevare, proprio con riferimento al riordino delle funzioni amministrative provinciali, che «l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite [...] deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione» (sentenza n. 10 del 2016). In vista di un tale obiettivo di «garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni svolte presso l'amministrazione di appartenenza» (art. 6, comma 12, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016) in tema di protezione del patrimonio faunistico-venatorio e ittico del territorio, la Regione Veneto, tramite il Servizio regionale di vigilanza, ha assorbito a livello regionale le attività precedentemente svolte dai corpi e servizi di polizia provinciale e ha inserito il relativo personale all'interno del proprio organico, con funzioni di vigilanza ittico-venatoria e ambientale, nell'ambito del processo di riallocazione delle funzioni di polizia amministrativa locale, così come disposto dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, al fine di non disperdere le professionalità acquisite negli anni da parte degli agenti di polizia provinciale.

In questo contesto si colloca, dunque, l'impugnato comma 5 dell'art. 6 della legge regionale in esame. Esso, nella parte in cui prescrive che al personale di polizia provinciale, transitato nella dotazione organica della Regione, «sono garantite tutte le indennità e il trattamento economico già maturati ed in godimento nell'Amministrazione di provenienza e sono conservate le qualifiche di cui sono titolari», si limita a disporre la mera conservazione delle qualifiche discendenti dall'inquadramento giuridico del personale medesimo nell'ente di provenienza. Questa Corte ha ripetutamente affermato che «ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all'art. 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 del medesimo codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono che essere statali» (di recente, sentenza n. 8 del 2017). È infatti solo il legislatore statale che può individuare quali siano gli specifici compiti di vigilanza che consentono di qualificare gli operatori ad essi preposti quali agenti di polizia giudiziaria. Ciò che ha fatto il legislatore con il citato art. 57 cod. proc. pen., che dispone che «Sono agenti di polizia giudiziaria: [...] b) "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio», nonché con l'art. 5, comma 1, della legge n. 65 del 1986, là dove dispone che «Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria [...] ».



Di tale competenza esclusiva statale è, d'altronde, consapevole il legislatore regionale, che all'art. 9, comma 7, della legge reg. Veneto n. 19 del 2015, espressamente richiamato dalla disposizione impugnata, ha statuito che «Nelle more di un intervento statale, al fine di garantire il mantenimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e conseguentemente assicurare un efficiente controllo sul territorio, il personale addetto allo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa provinciale di cui all'articolo 2 comma 1, rimane inserito nelle dotazioni organiche delle province e della Città metropolitana di Venezia, con oneri a carico della Regione».

Alla luce del richiamato percorso interpretativo, pertanto, devono essere respinti i dubbi di legittimità costituzionale proposti nei confronti dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, con il ricorso indicato in epigrafe.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 20 della citata legge regionale n. 30 del 2016, il quale, introducendo il comma 3-*bis* nell'art. 12 della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), stabilisce che i dirigenti e i dipendenti della neoistituita Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, «mantengono l'iscrizione all'INPS Gestione Dipendenti Pubblici - ex Gestione INPDAP - ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali». Il ricorrente sostiene che la disposizione impugnata, in quanto prevede che il personale dell'Agenzia, inquadrato nella contrattazione collettiva delle aziende municipalizzate di igiene ambientale mantenga invece l'iscrizione alla speciale gestione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per i dipendenti pubblici, già iscritti all'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e alla Cassa pensioni dipendenti enti locali, incida in modo diretto sulle modalità di iscrizione previdenziale e sugli oneri che il trattamento previdenziale dei dipendenti dell'Agenzia comporta sul bilancio dell'INPS, invadendo la competenza statale esclusiva in materia di previdenza sociale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

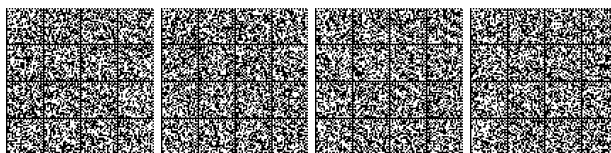
3.1.- La questione è fondata.

La disposizione inserisce, come si è già ricordato, il comma 3-*bis* nell'art. 12 della legge reg. Veneto n. 37 del 2014. Quest'ultima ha istituito l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, chiamata a svolgere attività di «supporto alla Giunta regionale nell'ambito delle politiche che riguardano i settori agricolo, agroalimentare, forestale e della pesca» (art. 2), configurata dall'art. 1 della medesima legge regionale come «ente pubblico economico strumentale della Regione del Veneto, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e patrimoniale». L'Agenzia è, peraltro, subentrata nei rapporti giuridici attivi e passivi dell'Azienda regionale Veneto Agricoltura di cui si è disposta (al comma 2 del medesimo art. 1) la soppressione e la messa in liquidazione.

Il comma 3 del medesimo art. 12 prescrive che «Ai dirigenti e dipendenti dell'Agenzia si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale [...]», che configura il rapporto di lavoro in termini privatistici.

Con l'impugnato art. 20 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 il legislatore regionale - come si legge nei lavori preparatori - al fine di «evitare l'attrazione dell'Agenzia ad [sic!] un inquadramento in regime previdenziale e di quiescenza di tipo privatistico da parte dell'INPS, con correlato aumento del carico contributivo» (Relazione unificata sui progetti di legge n. 194, n. 195 e n. 196, d'iniziativa della Giunta regionale, Consiglio regionale del Veneto, Prima Commissione consiliare permanente, seduta 1° dicembre 2016, n. 63), è espressamente intervenuto a definire il trattamento di previdenza e di quiescenza dei suddetti dirigenti e dipendenti, stabilendo che essi «mantengono l'iscrizione all'INPS Gestione Dipendenti Pubblici - ex Gestione INPDAP - ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali». Si tratta di una disciplina che incide palesemente ed esclusivamente sulla materia della «previdenza sociale» di cui alla lettera o) del secondo comma dell'art. 117 Cost., materia che è preclusa al legislatore regionale. L'argomento della difesa della Regione, secondo cui la norma regionale impugnata si limiterebbe ad esplicitare la disciplina previdenziale corrente, senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento, quand'anche fondato, alla luce del regime previdenziale introdotto dall'art. 21, 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, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, non varrebbe comunque a consentire l'esercizio da parte della Regione della funzione legislativa in materia, assegnata a titolo esclusivo al legislatore statale (da ultimo, sentenza n. 38 del 2018).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180082

N. 83

Sentenza 21 febbraio - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni in materia di impresa (agevolazioni concesse all'imprenditoria femminile: esclusione della revoca e del recupero anche quando siano venuti meno i presupposti) e banca (Fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale spa: intervento in controgaranzia limitato ai soli Confidi aventi sede operativa in Veneto).

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 79, comma 1, e 83, comma 1.

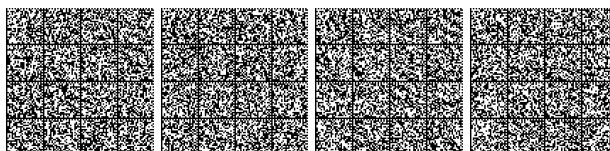
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 79, comma 1, e 83 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017, depositato il 7 marzo 2017 e iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017, 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), in riferimento agli artt. 3, 41, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione agli artt. 49, 56, 106 e 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, e 117, secondo comma, lettera e), e 120 della Costituzione.

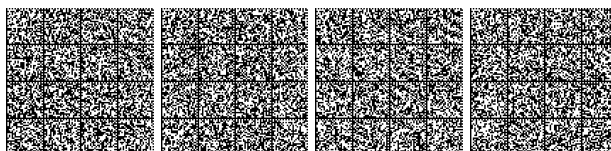
1.1.- L'art. 79, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 così recita: «In considerazione della gravità della crisi economica che ha colpito il sistema produttivo regionale veneto, al fine di non creare disparità di trattamento con le imprese di cui all'articolo 55, comma 3, della legge regionale 27 aprile 2015, n. 6 "Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015", non si procede alla revoca dell'agevolazione nei casi di violazione delle lettere b), c) e d), del comma 1 dell'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 2000, n. 314 "Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile" di cui alla abrogata legge 25 febbraio 1992, n. 215 "Azioni positive per l'imprenditoria femminile". Sono fatti salvi i provvedimenti amministrativi già adottati, con esclusione degli accertamenti e delle procedure di riscossione coattiva non ancora concluse alla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo il Governo, la norma regionale - stabilendo, in deroga alla disciplina statale, 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, e segnatamente: violerebbe la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e, in ogni caso, eccederebbe la competenza legislativa regionale.

Con riguardo al primo motivo, si tratterebbe di un finanziamento alle imprese - in particolare di una misura di sostegno economico genericamente finalizzata alla riduzione dei maggiori costi derivanti dalla crisi economica - che si porrebbe in contrasto con il divieto di aiuti di Stato prescritto dall'art. 107 TFUE in quanto: la Regione avrebbe omesso di notificare la misura alla Commissione europea; a prescindere da tale omissione, la differenziazione normativa introdotta a favore delle imprese venete sarebbe priva di un fondamento giustificativo idoneo a renderla compatibile con il mercato interno.

Né una valida giustificazione della norma impugnata potrebbe essere ravvisata nel riferimento che essa stessa opera alle ipotesi contemplate dall'art. 55, comma 3, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015). Tale norma dispone che «[n]ei casi di violazione dell'articolo 20, comma 1, lettere b) e c) del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 2000, n. 314 "Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile", si procede alla revoca parziale delle agevolazioni in relazione al periodo di mancato utilizzo dei beni nella destinazione originaria o di mancato mantenimento delle condizioni che hanno determinato la concessione del beneficio. Dalla data di entrata in vigore della presente legge non producono effetti gli eventuali provvedimenti di revoca totale già adottati». Non si vedrebbe, infatti, come una disposizione che prevede la revoca parziale degli aiuti non utilizzati in conformità, possa giustificare «per parità di trattamento» la rinuncia totale alla revoca e al recupero nei casi indicati nella disposizione censurata.

La norma sarebbe quindi illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 107 TFUE.



Quanto al secondo profilo di censura, il 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) - derogato dalla disposizione regionale - sarebbe manifestazione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, attenendo a una finalità di politica economica di rilevanza nazionale e non locale. Con la disposizione censurata, la Regione Veneto avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Né la facoltà per le regioni di inserirsi nell'intervento statale di sostegno, integrandone le risorse, potrebbe fondare una loro competenza legislativa in materia, essendo evidente che l'intervento rimarrebbe di iniziativa e di competenza statale.

1.2.- L'art. 83 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 reca la rubrica «Limitazione degli interventi sul fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale Spa» e prevede quanto segue: «1. Al fine di facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese (PMI), tenuto conto dell'operatività del fondo regionale di garanzia di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c*), della legge regionale 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 costituito presso il Mediocredito Centrale Spa di cui all'articolo 2, comma 100, lettera *a*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", alla controgaranzia delle garanzie emesse dal predetto fondo regionale e di quelle emesse dai consorzi di garanzia fidi, aventi sede operativa in Veneto ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *r*), 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". 2. La 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 è impugnata «nella parte in cui circoscrive l'intervento in controgaranzia del Fondo di Garanzia del Mediocredito Centrale alle sole garanzie rilasciate dai Confidi aventi sede operativa in Veneto», in riferimento agli artt. 3, 41 (parametro citato solo nel corpo della motivazione), 117, primo e secondo comma, lettera *e*), e 120 Cost.

Il ricorrente richiama alcune decisioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) che avrebbero messo in evidenza le conseguenze anticoncorrenziali derivanti da vincoli a carattere territoriale imposti ai consorzi di garanzia collettiva dei fidi (cosiddetti "confidi") per legge regionale (o per atto amministrativo attuativo di una legge regionale) ai fini dell'accesso a contributi pubblici, con particolare riferimento alla previsione del requisito della sede legale od operativa in una determinata Regione. Una previsione di questo tipo limiterebbe di fatto l'accesso al mercato geografico di riferimento dei confidi nuovi o attivi in altri territori, producendo un effetto di compartimentazione del mercato limitata agli ambiti regionali, e contrasterebbe con gli obiettivi di liberalizzazione perseguiti dagli artt. 49, 56 e 106 del 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 incaricate di un servizio di interesse economico generale, quali devono essere considerati i confidi. In relazione a tale contrasto la norma violerebbe dunque l'art. 117, primo comma, Cost.

Introducendo una discriminazione tra imprese sulla base della mera localizzazione territoriale, la norma violerebbe inoltre il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. per disparità di trattamento di situazioni identiche, nonché il divieto di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale ex art. 120, primo comma, Cost., divieto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, si applicherebbe anche all'esercizio di attività professionali ed economiche alle quali le Regioni non potrebbero frapporre barriere protezionistiche in difetto di una ragionevole giustificazione.

Il trattamento normativo discriminatorio contrasterebbe altresì con il principio di libera concorrenza previsto dall'art. 41 Cost.

Infine la norma impugnata invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., traducendosi in una forma di compartimentazione dei mercati a immediato impatto anticoncorrenziale, la cui introduzione dovrebbe essere riservata al legislatore statale. L'impatto anticoncorrenziale sarebbe rafforzato, nel caso concreto, dalla duplice circostanza che il fondo regionale previsto 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), individua tra i propri beneficiari le sole piccole e medie imprese (PMI) ubicate nel territorio di quella Regione, e che a loro volta i confidi veneti prestano, per statuto, garanzie normalmente solo a favore delle medesime imprese, sicché il rafforzamento del sistema delle garanzie nel Veneto perseguito dalla norma impugnata creerebbe



un'ulteriore distorsione concorrenziale, favorendo l'accesso al credito delle sole PMI venete e incoraggiando la localizzazione imprenditoriale in quel territorio a discapito di altri, «[...] così deformando mediante l'intervento pubblico le dinamiche allocative del mercato».

Anche sotto questo profilo, pertanto, sarebbero «nette», sia la violazione del «principio sostanziale di concorrenza», sia comunque l'invasione della competenza legislativa dello Stato in materia di concorrenza.

2.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio contestando gli argomenti di controparte.

2.1.- Con riguardo alla questione promossa in riferimento all'art. 79, comma 1, la Regione Veneto ha chiesto che sia dichiarata non fondata.

Per quanto la normativa statale di sostegno all'imprenditoria femminile abbia la valenza di un intervento di politica economica, ciò non ne implicherebbe di per sé l'inclusione nella materia di «tutela della concorrenza». Così ragionando, infatti, qualunque norma che prevedesse l'erogazione di contributi a favore di cittadini e imprese dovrebbe ritenersi attribuita, per la sua astratta capacità di incidere sul mercato, alla competenza esclusiva dello Stato, e le regioni sarebbero espropriate della possibilità di gestire autonomamente le loro risorse per la cura degli interessi pubblici ad esse affidati. Contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, la disciplina degli aiuti alle imprese andrebbe dunque ricondotta nell'ambito delle materie cui di volta in volta si riferisce la specifica provvidenza (nella specie di pertinenza regionale).

La disposizione impugnata non si porrebbe neppure in contrasto con il diritto europeo della concorrenza. La «rinuncia» alla revoca dell'aiuto avrebbe potuto, in ipotesi, integrare un aiuto di Stato incompatibile con il TFUE soltanto se eccedente la soglia «de minimis». Ma tale esito sarebbe impossibile nel caso di specie, dal momento che gli aiuti alle imprese femminili previsti dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile) sarebbero stati già originariamente concessi in regime «de minimis».

2.2.- La Regione Veneto ha chiesto, altresì, che la questione promossa in riferimento all'art. 83 sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

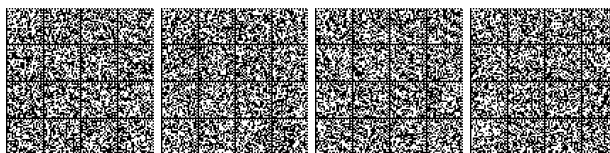
Sotto il profilo dell'inammissibilità, mancherebbe la concreta lesività della norma impugnata, che non avrebbe un contenuto precettivo idoneo a ledere la concorrenza né qualsivoglia altro ambito materiale di competenza dello Stato o parametro costituzionale. La norma si limiterebbe ad autorizzare la Giunta regionale ad avviare la procedura dell'art. 18, comma 1, lettera r), 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), a tenore del quale «[c]on delibera della Conferenza unificata sono individuate, 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 di cui all'art. 155, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385».

Si tratterebbe, dunque, di un atto di indirizzo politico avente solo la veste formale della legge. Con esso il Consiglio regionale avrebbe esercitato la propria potestà di impulso, autorizzando la Giunta ad avviare un procedimento amministrativo già previsto e disciplinato dalla legge statale. La competenza dello Stato non subirebbe alcuna invasione e potrebbe essere liberamente esercitata attraverso l'organo individuato dal d.lgs. n. 112 del 1998 (la Conferenza unificata), senza condizionamenti derivanti da quanto previsto dalla legge regionale, che circoscrive i propri effetti all'attività della Giunta regionale.

Tali considerazioni renderebbero anche irrilevanti le doglianze relative all'invasione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con i principi comunitari in materia di concorrenza, il ricorrente non avrebbe prospettato in modo adeguato e specifico i motivi di illegittimità costituzionale della norma impugnata, essendosi limitato a rinviare per relationem al contenuto di alcune decisioni dell'AGCM su fattispecie diverse da quella in esame, concernenti ipotesi di limitazione all'accesso dei confidi a fondi pubblici in base a criteri geografici. Neppure sarebbero specificate le ragioni per le quali la disposizione regionale violerebbe i principi del diritto comunitario indirettamente evocati quali parametri di costituzionalità.

Nel merito, il sospetto di discriminazione *ratione loci* sarebbe il frutto di un'erronea lettura della norma impugnata. Essa attuerebbe una deroga «territoriale» consentita dallo stesso legislatore statale, operando una scelta discrezionale di politica regionale che può riferirsi solo al territorio veneto. Il legislatore regionale avrebbe adottato non un criterio meramente formale, come quello della sede legale dei confidi, bensì il criterio sostanziale della sede operativa, correlando in tal modo la previsione sulle controgaranzie allo svolgimento da parte dei confidi di una stabile attività nel territorio regionale, in perfetta e ragionevole simmetria con la analoga previsione, contenuta nello stesso art. 83 sulle controgaranzie a favore del fondo regionale di riferimento.



Inoltre la Regione osserva, a indiretta conferma della legittimità della norma, che Marche e Abruzzo avrebbero già ottenuto, per effetto di apposite deliberazioni della Conferenza unificata, la limitazione dell'intervento del fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale spa nei riguardi dei confidi aventi sede operativa o legale nel solo territorio regionale.

2.3.- Nella memoria illustrativa depositata il 30 gennaio 2018 la Regione Veneto ha ribadito le proprie difese in ordine all'impugnazione dell'art. 83.

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).

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

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.

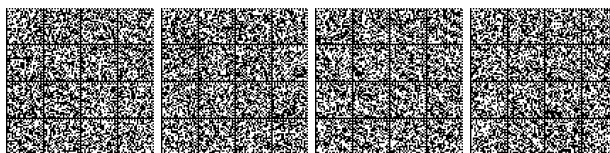
Sotto altro profilo, le disposizioni censurate, vertendo sulla revoca di agevolazioni e incentivi, riguarderebbero la materia di competenza legislativa statale esclusiva di «tutela della concorrenza», ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.2.- In via pregiudiziale, si deve osservare che nella delibera del Consiglio dei ministri, che richiama la relazione ministeriale allegata, non si fa menzione dell'art. 117, primo comma, Cost., e dei parametri comunitari interposti, né essi sono identificabili alla luce delle ragioni espresse (sentenze n. 228 del 2017 e n. 270 del 2017). I principi in materia di concorrenza vengono infatti evocati solo in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Cosicché, difettando la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, la prima questione di legittimità costituzionale in riferimento agli indicati parametri è inammissibile (*ex plurimis*: sentenze n. 265 e n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015).

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.

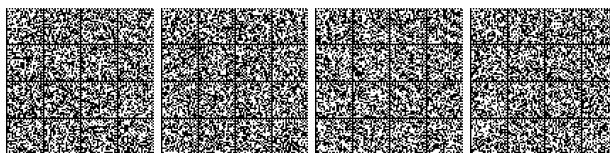
Tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014), si deve concludere nel 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.

2.1.- La Regione Veneto eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni sotto due profili, dei quali va esaminato per primo, per priorità logico-giuridica, quello relativo alla concreta mancanza di lesività della norma impugnata.

La Regione sostiene che l'art. 83 non avrebbe un contenuto precettivo idoneo a ledere la concorrenza, né qualsivoglia altro ambito materiale di competenza dello Stato o parametro costituzionale, in quanto si limiterebbe ad autorizzare la Giunta regionale ad avviare presso la Conferenza unificata la procedura di individuazione del Veneto quale Regione sul cui territorio il fondo di garanzia limita il proprio intervento alla controgaranzia dei fondi regionali e dei confidi.

Si tratterebbe, dunque, di un atto di indirizzo politico avente la veste formale di legge, con il quale il Consiglio regionale avrebbe esercitato la propria potestà di impulso, autorizzando la Giunta ad avviare un procedimento amministrativo già previsto e disciplinato dalla legge statale. La competenza dello Stato non subirebbe alcuna invasione e potrebbe essere liberamente esercitata attraverso l'organo individuato dal d.lgs. n. 112 del 1998 (la Conferenza unificata), senza condizionamenti derivanti dalla legge regionale, che produce i propri effetti solo nei riguardi della Giunta.

L'eccezione non è fondata.

La norma impugnata non ha una funzione meramente ricognitiva, né è comunque priva di portata precettiva (sentenze n. 63 del 2016, n. 254 e n. 77 del 2015, n. 230 del 2013, n. 346 e n. 52 del 2010, n. 401 del 2007), se non altro perché vincola la Giunta a formulare la propria richiesta alla Conferenza unificata nei termini in essa previsti e quindi circoscrivendo ai confidi aventi sede operativa nel Veneto l'auspicata limitazione dell'intervento del fondo di garanzia. Ne consegue che la dedotta mancanza di lesività della previsione non incide sulla ammissibilità delle questioni.

In secondo luogo, viene eccepita l'insufficienza della motivazione quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i principi comunitari in materia di concorrenza. Secondo la Regione, il ricorrente non avrebbe prospettato in modo adeguato e specifico i motivi di illegittimità costituzionale della norma impugnata, essendosi limitato a rinviare per relationem al contenuto di alcune decisioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) su fattispecie diverse da quella in esame, né avrebbe precisato le ragioni per le quali la disposizione regionale violerebbe i principi del diritto comunitario indirettamente evocati quali parametri di costituzionalità.

Nemmeno tale eccezione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione per relationem è lesiva del principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio (sentenza n. 40 del 2007), quando «[...] una censura sia sviluppata in atti diversi dal ricorso o dall'ordinanza in cui essa è contenuta (come nel caso di motivazione con rinvio ad altro ricorso - sentenza n. 40 del 2007 - o ad altra ordinanza di rimessione: *ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 143 del 2010)» (sentenza n. 68 del 2011). Nel presente giudizio, invece, il ricorrente ha richiamato specificamente, nel corpo della motivazione, le ragioni esposte in alcune decisioni dell'AGCM relative a provvedimenti amministrativi ritenuti in contrasto con i principi comunitari a tutela della concorrenza, perché discriminanti i confidi su base territoriale, e ne ha affermato la pertinenza al caso in esame, sottolineando le analogie di detti atti con la previsione regionale nella parte in cui questa



richiederebbe il requisito della sede operativa dei confidi nel Veneto. Le motivazioni addotte a sostegno della censura di violazione dei principi comunitari superano pertanto la soglia minima di chiarezza e di completezza alla quale è subordinata l'ammissibilità delle impugnazioni in via principale.

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, limitata-
mente 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

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il
ricorso indicato in epigrafe;*

*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, limitata-
mente alle parole «aventi sede operativa in Veneto».*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1, della legge reg. Veneto
n. 30 del 2016, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 107 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.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180083

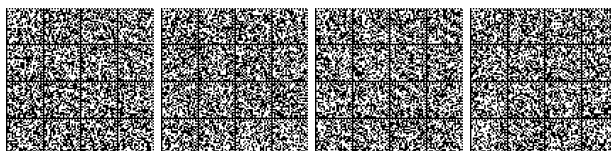
N. 84

Sentenza 6 marzo - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane trasferite a Regioni e Enti locali - Risorse correlate.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso dalla Regione Lombardia, con ricorso notificato il 20 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2017 e iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

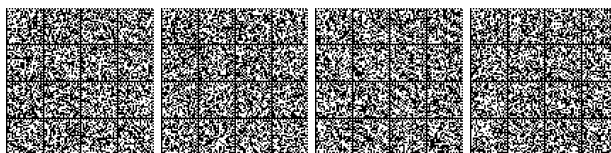
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 20 febbraio 2017, depositato il 27 febbraio 2017 e iscritto al n. 23 del reg. ric. 2017, la Regione Lombardia promuove, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale - per violazione dell'art. 119, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione - della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non dispone, pur essendo la sede naturale per provvedervi, alcuna riassegnazione alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse sottratte a Province e Città metropolitane per effetto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

In subordine, chiede che la Corte, «rilevata la mancanza nella legge n. 232 del 2016 di qualsiasi disposizione circa la riassegnazione alle Regioni ed agli Enti Locali delle risorse in esame, indirizzi al legislatore quantomeno l'invito e/o il monito a volervi provvedere al più presto, ammonendolo che, in caso contrario, la richiamata legge 232 del 2016 incorrerebbe in illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3, Cost.».

2.- La Regione Lombardia - dopo aver rammentato che l'affermazione della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, contenuta nella sentenza n. 205 del 2016, era basata sul presupposto che le risorse versate dalle Province e dalle Città metropolitane in favore dello Stato venissero destinate ad una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali - sottolinea che il legislatore statale, approvando la legge di bilancio impugnata senza prevedere alcuna riassegnazione, avrebbe prodotto proprio quella violazione dell'evocato parametro costituzionale che la Corte aveva escluso solo sulla base del presupposto che il legislatore statale ottemperasse al predetto vincolo.

La ricorrente sottolinea, peraltro, che la legge censurata costituirebbe la sedes materiae naturale per disporre la riassegnazione delle risorse, considerato che, ai sensi dell'art. 81 Cost., la legge di bilancio è lo strumento della manovra di finanza pubblica con il quale lo Stato provvede alla ripartizione dei mezzi finanziari tra i vari rami dell'amministrazione, in relazione ai fini che si intendono conseguire. Sicché - sottolinea sempre la Regione - è proprio con essa che lo Stato avrebbe dovuto adeguarsi al dictum risultante dalla citata sentenza.



3.- Con memoria depositata il 31 marzo 2017, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

3.1.- Viene preliminarmente osservato che la contestazione relativa ad un preteso omesso intervento da parte dello Stato mediante la legge di bilancio non rientrerebbe tra i vizi deducibili da parte della Regione quale espressione di lesione della propria sfera giuridica. Infatti, lo Stato ha competenza esclusiva in materia, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per cui può stabilire autonomamente con quali provvedimenti sancire l'attribuzione di risorse e l'istituzione di fondi.

Tanto premesso, viene eccepita l'inammissibilità della questione proposta per assoluta genericità, in quanto con essa si censurerebbe la legge nel suo complesso e non in una sua qualche parte determinata, non per quello che essa dispone ma per quanto essa omette di disporre. Sul punto viene rammentato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale nelle questioni di legittimità costituzionale proposte in via principale non è possibile impugnare genericamente un intero testo legislativo, ma occorre identificare le norme concretamente censurate e chiarire i profili di violazione delle norme costituzionali che si affermano violate, e ciò in quanto, diversamente operando, la parte ricorrente non consentirebbe di fatto di circoscrivere e comprendere quale questione venga effettivamente sottoposta alla Corte, e, quindi, sostanzialmente, lascerebbe incerto e indefinito lo stesso oggetto del giudizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, inoltre, l'inammissibilità della questione proposta, rilevando che la Regione ricorrente partirebbe dall'errato presupposto secondo cui la legge di bilancio costituisce la "sedes materiae naturale" per regolamentare la materia delle riassegnazioni di risorse. Di contro, sarebbe invece vero che qualsiasi legge avrebbe potuto e potrebbe disciplinare la materia. Pertanto la censurata omissione non integrerebbe alcuna illegittimità né tantomeno un'intrusione nelle attribuzioni della Regione o, ancora, una limitazione all'esercizio di queste ultime. Del resto, seguendo il ragionamento sviluppato nel ricorso, si finirebbe per concludere addirittura che qualsiasi norma - o qualsiasi norma che intervenga in materia di finanza pubblica - sarebbe incostituzionale per aver omesso di introdurre la richiesta regolamentazione.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, infine, l'indeterminatezza del petitum del ricorso, ipotizzando che la ricorrente invochi una declaratoria di incostituzionalità "negativa", che non tocca alcuna delle norme introdotte con la censurata legge in discorso, e cioè, in sostanza, invochi una sentenza di illegittimità costituzionale "priva di oggetto".

Quanto poi alla domanda subordinata, con la quale viene chiesto che la Corte rivolga al legislatore un monito sulla necessità di provvedere nel senso auspicato, vengono sollevati dubbi sull'ammissibilità di un tale tipo di pronuncia in sede di giudizio in via principale e sulla sua idoneità a soddisfare l'interesse del quale la ricorrente si fa portatrice.

3.2.- Nel merito, poi, viene sostenuta l'infondatezza della questione basata su presupposti di fatto e su un'interpretazione della normativa non corretti.

Le statuizioni in tema di redistribuzione di risorse - a parere del Presidente del Consiglio dei ministri - rientrerebbero nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato e sarebbero conformi alle linee interpretative delineate nell'invocata sentenza n. 205 del 2016, secondo la quale la riallocazione delle risorse dalle Province ai nuovi soggetti ad esse subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, che sarebbe stata svolta e sarebbe comunque tuttora in corso, deve necessariamente essere gestita dallo Stato.

Viene, quindi, ricordato il travagliato percorso della riforma delle Province, evidenziando che il concorso alla finanza pubblica di queste ultime e delle Città metropolitane richiesto dalla citata legge n. 190 del 2014 avrebbe, tra i suoi presupposti, la riduzione della spesa di personale sul bilancio delle Province generata dalla riduzione della dotazione organica di tali enti, disposta dall'art. 1, comma 421 e seguenti, della medesima legge n. 190 del 2014.

Viene inoltre evidenziato che, a fronte del concorso richiesto, sono stati effettivamente attribuiti alle Province e alle Città metropolitane contributi per lo svolgimento delle proprie funzioni, quali, ad esempio, le risorse per il finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica e quelle relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali previste dall'art. 1, commi 754 e 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

4.- In data 13 febbraio 2018 la Regione Lombardia ha depositato memoria, ribadendo le proprie argomentazioni; in particolare evidenziando, in risposta alle eccezioni dell'Avvocatura generale dello Stato, che la questione di legittimità costituzionale promossa, pur se rivolta all'intero testo legislativo, sarebbe definita nei suoi precisi termini ed adeguatamente motivata, e, nel merito, ricordando che il prelievo forzoso a danno delle Province avrebbe creato una significativa compromissione dell'esercizio delle relative funzioni e, più in generale, che il legislatore statale avrebbe provocato uno scarto di finanziamento sia delle funzioni fondamentali che di quelle non fondamentali, cui le Regioni avrebbero supplito con strumenti emergenziali e una tantum.



Considerato in diritto

1.- Riservata a separata pronuncia la decisione dell'ulteriore questione di legittimità costituzionale della legge censurata promossa con il medesimo ricorso avente ad oggetto l'art. 1, comma 528, viene qui in esame la questione di legittimità costituzionale - promossa dalla Regione Lombardia per violazione dell'art. 119, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione - relativa all'intero testo della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in quanto non prevede, pur essendo la sede naturale della materia, alcuna riassegnazione alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse sottratte a Province e Città metropolitane per effetto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

In subordine, la ricorrente chiede che la Corte, «rilevata la mancanza nella legge n. 232 del 2016 di qualsiasi disposizione circa la riassegnazione alle Regioni ed agli Enti Locali delle risorse in esame, indirizzi al legislatore quantomeno l'invito e/o il monito a volervi provvedere al più presto, ammonendolo che, in caso contrario, la richiamata legge 232 del 2016 incorrerebbe in illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3, Cost.».

2.- La questione si inserisce nel complesso e tormentato percorso legislativo di riforma delle Province che ha visto questa Corte intervenire più volte, e in particolare sulla legge n. 190 del 2014, la quale prevede, tra l'altro, all'art. 1, commi 418, 419 e 451, a carico delle Province e delle Città metropolitane un concorso al contenimento della spesa pubblica, attraverso la riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 e la proroga dell'obbligo disposto dall'art. 47, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, nonché il versamento dell'ammontare corrispondente a tale risparmio di spesa «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato».

Queste disposizioni sono state impugnate dalla Regione Veneto, con i ricorsi numeri 36 e 42 del 2015, in quanto il passaggio di risorse dal bilancio provinciale e delle Città metropolitane a quello statale sarebbe stato disposto senza alcuna prescrizione circa la loro ulteriore destinazione, circostanza, questa, che avrebbe cagionato la lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e il capovolgimento dei meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia, di cui all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost.

Con sentenza n. 205 del 2016 questa Corte ha ritenuto infondata la questione, sulla base del presupposto che le risorse sottratte e versate ad apposito capitolo del bilancio dello Stato dovessero essere destinate ad una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, e ciò in quanto si trattava di «uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate».

La Regione Lombardia lamenta che il legislatore statale abbia approvato la legge di bilancio senza ottemperare al vincolo imposto a suo carico circa la riassegnazione delle risorse in questione, così violando l'evocato parametro costituzionale.

3.- Diversi sono i profili di inammissibilità che precludono l'esame nel merito della questione.

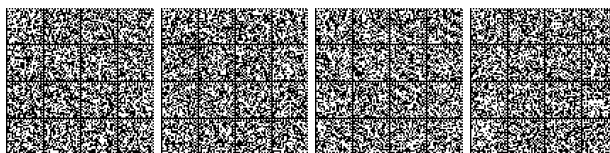
4.- Anzitutto, il ricorso è generico, poiché non specifica né l'entità del trasferimento né i relativi beneficiari.

La riassegnazione delle risorse è, infatti, priva di qualsivoglia automatismo e, in particolare, non si risolve in una mera operazione contabile che trasferisca all'ente subentrato nell'esercizio di una determinata funzione risorse calcolate in base a quelle a suo tempo utilizzate dalla Provincia per l'esercizio della medesima funzione. Al contrario, si deve tenere conto di diversi fattori legati alla riforma, la cui finalità non secondaria è la riduzione della spesa attraverso una utilizzazione più razionale delle risorse umane oltre che strumentali (si pensi alla possibilità di impiegarle per l'esercizio di più funzioni).

Sarebbe stato, dunque, necessario da parte della ricorrente specificare l'intervento sollecitato, offrendo una descrizione concreta della manovra di riassegnazione delle risorse, supportata da adeguata documentazione, sia sotto il profilo dell'individuazione degli enti destinatari (e cioè degli enti effettivamente subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali), sia sotto quello del quantum (cioè della determinazione dei relativi oneri aggiuntivi sostenuti).

5.- Tutto ciò conduce ad un'ulteriore ragione di inammissibilità.

Alla stregua delle considerazioni svolte, risulta evidente come l'intervento additivo invocato rientri nell'ambito delle scelte di bilancio che, come già affermato da questa Corte, comportano «decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari», in quanto si tratta di «scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un parti-



colare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale», pur non potendo, naturalmente, costituire «una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità» (sentenza n. 188 del 2015).

Ebbene, la fase legata alla riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, comporta scelte, in ordine alle modalità, al quantum e ai tempi, che rientrano nella discrezionalità del legislatore statale.

6.- Tale discrezionalità si estende, peraltro, anche al quomodo.

La restituzione delle somme a suo tempo acquisite dallo Stato non necessariamente avrebbe dovuto essere effettuata con la legge di bilancio, in quanto ogni legge è potenzialmente idonea a soddisfare le pretese finanziarie derivanti dalla riforma, come attestato, ad esempio, dall'art. 16 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

Ricorre dunque un ulteriore motivo di inammissibilità.

7.- Se è vero che la sussistenza, nella specie, di un dovere di rifinanziamento degli enti nuovi titolari delle funzioni in questione non condiziona, nei termini sin qui indicati, la discrezionalità del legislatore statale, è anche vero che va ribadito quanto asserito nella sentenza n. 205 del 2016 con riguardo all'esistenza stessa di tale dovere, alla stregua dell'art. 1, comma 97, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e, ancor prima, della logica stessa del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali.

Si è chiarito, infatti, a quest'ultimo proposito, che la realizzazione di tale riforma non deve comportare una compromissione delle funzioni interessate: nel «processo riorganizzativo generale delle Province [...] l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite - così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente - deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione» (sentenza n. 10 del 2016, richiamata dalla già citata sentenza n. 205 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione dell'ulteriore questione promossa con il ricorso indicato in epigrafe; dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa, in riferimento all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

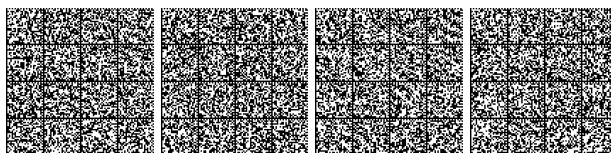
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 85

Ordinanza 7 febbraio - 20 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto di giudizio immediato - Contenuto.

– Codice di procedura penale, art. 456, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 456, comma 2, del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale ordinario di Ivrea, con ordinanza del 12 gennaio 2017, e dal Tribunale ordinario di Pisa, con ordinanza del 30 marzo 2017, iscritte rispettivamente ai numeri 46 e 101 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 14 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 7 febbraio 2018 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Pisa, in composizione monocratica, con ordinanza del 30 marzo 2017 (r.o. n. 101 del 2017), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 456, comma 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova entro 15 giorni dalla notifica del predetto decreto a pena di decadenza come previsto dall'art. 458, c. 1, c.p.p.»;

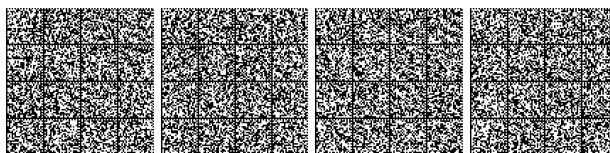
che il giudice *a quo* premette che, nei confronti dell'imputato, è stato emesso un decreto di giudizio immediato per i reati previsti dagli artt. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), 187, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi);

che in udienza l'imputato ha presentato una richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, depositando la richiesta di elaborazione del programma di trattamento, trasmessa all'ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE);

che tale richiesta di sospensione, alla stregua dell'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., dovrebbe essere dichiarata inammissibile perché tardiva: nel giudizio immediato, infatti, essa deve essere presentata entro quindici giorni dalla notificazione del decreto che dispone quel giudizio e non nell'udienza dibattimentale;

che le questioni sarebbero rilevanti perché, se accolte, consentirebbero di rimettere in termini l'imputato per chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che le questioni sarebbero inoltre non manifestamente infondate, in primo luogo, in riferimento all'art. 24 Cost., in quanto, cadendo il termine per formulare la richiesta di messa alla prova al di fuori dell'udienza e non essendo contenuto nel decreto di giudizio immediato alcun avviso all'imputato in ordine a questa facoltà, si verificherebbe una lesione irreparabile del diritto di difesa;



che la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 3 Cost., perchè creerebbe una disparità di trattamento «fra coloro che decidano di definire il procedimento con giudizio abbreviato o applicazione della pena su richiesta delle parti e coloro che, invece, volessero accedere al nuovo e assimilabile rito alternativo della “messa alla prova”»: solo i primi, infatti, ricevirebbero lo specifico avviso, evitando così di incorrere nella decadenza prevista dall'art. 458, comma 1, cod. proc. pen.;

che un'altra disparità di trattamento si verificherebbe «tra coloro che siano citati a giudizio mediante emissione di citazione diretta o giudizio direttissimo, ben potendo gli stessi accedere alla sospensione del procedimento con messa alla prova fino all'apertura del dibattimento [...] e coloro, che per una mera scelta della Pubblica Accusa di procedere con giudizio immediato, senza che sia previsto uno specifico avviso nel relativo decreto, possono incorrere nel termine decadenziale di cui all'art. 458, c. 1, c.p.p.»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate;

che le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, perchè l'ordinanza di remissione ometterebbe «ogni autonoma valutazione circa i parametri costituzionali che si assumono violati, che non sono nemmeno menzionati», limitandosi a richiamare il contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 201 del 2016 per motivare la non manifesta infondatezza della questioni;

che, inoltre, mancherebbe qualsivoglia descrizione della fattispecie, così da precludere lo scrutinio circa la rilevanza delle questioni sollevate;

che il Tribunale ordinario di Ivrea, in composizione collegiale, con ordinanza del 12 gennaio 2017 (r.o. n. 46 del 2017), ha sollevato un'analogha questione di legittimità costituzionale;

che il giudice *a quo* premette che, nei confronti dell'imputato, è stato emesso un decreto di giudizio immediato per il delitto di cui agli artt. 73, commi 4 e 5, e 80, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 309 del 1990;

che in udienza «l'imputato ha depositato richiesta di messa alla prova allegando richiesta di elaborazione di programma trasmessa all'UEPE in data 11.1.2017»;

che la richiesta di messa alla prova, alla stregua dell'art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen., dovrebbe essere dichiarata inammissibile perchè tardiva: nel giudizio immediato, infatti, essa deve essere presentata entro quindici giorni dalla notificazione del decreto che dispone quel giudizio e non nell'udienza dibattimentale;

che l'accoglimento della questione sollevata consentirebbe, pertanto, di rimettere in termini l'imputato per chiedere la messa alla prova: da qui la sua rilevanza nel giudizio *a quo*;

che, in relazione alla non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente richiama la sentenza di questa Corte n. 201 del 2016 in tema di decreto penale di condanna;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata;

che la questione sarebbe inammissibile perchè l'ordinanza di remissione «omette ogni autonoma valutazione circa i parametri costituzionali che si assumono violati, che non sono nemmeno menzionati», limitandosi a richiamare il contenuto della sentenza n. 201 del 2016 di questa Corte;

che, inoltre, mancherebbe qualsivoglia descrizione della fattispecie, così da precludere lo scrutinio circa la rilevanza della questione sollevata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Pisa, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 456, comma 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova entro 15 giorni dalla notifica del predetto decreto a pena di decadenza come previsto dall'art. 458, c. 1, c.p.p.»;

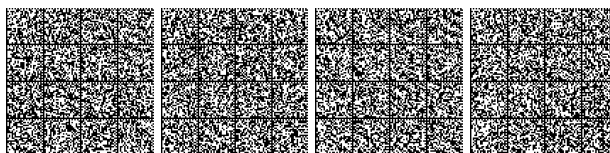
che il Tribunale ordinario di Ivrea, in composizione collegiale, ha sollevato un'analogha questione di legittimità costituzionale;

che i giudizi introdotti dalle due ordinanze di remissione vertono sulla medesima disposizione, sicché ne è opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta;

che le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Pisa sono manifestamente inammissibili;

che, infatti, come ha eccepito l'Avvocatura generale dello Stato, l'ordinanza di remissione non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo*, limitandosi a indicare, con il solo numero, le disposizioni che prevedono i reati contestati all'imputato, senza neppure riportare i relativi capi di imputazione;

che peraltro tra i reati contestati vi è quello previsto dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);



che tale reato, non risultando che il fatto rientri nella previsione del quinto comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, è punito con la pena della reclusione da sei a venti anni;

che l'art. 168-bis del codice penale stabilisce che la messa alla prova può essere richiesta nei procedimenti per i reati puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena detentiva, ancorché congiunta con la pena pecuniaria, non superiore nel massimo a quattro anni;

che pertanto, per il più grave dei reati oggetto del procedimento *a quo*, la sospensione con messa alla prova non è applicabile;

che la Corte di cassazione ha escluso che, «in tema di sospensione con messa alla prova, la sospensione [possa] essere disposta, previa separazione dei processi, soltanto per alcuni dei reati contestati per i quali sia possibile l'accesso al beneficio, in quanto la messa alla prova tende alla eliminazione completa delle tendenze antisociali del reo e sarebbe incompatibile con le finalità dell'istituto una rieducazione parziale» (sezione seconda penale, sentenza 12 marzo 2015, n. 14112, in massima);

che le questioni sono pertanto manifestamente inammissibili per difetto di motivazione sulla loro rilevanza nel giudizio *a quo* (*ex multis*, ordinanze n. 210 e n. 46 del 2017, n. 237 del 2016);

che anche la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Ivrea è manifestamente inammissibile, come ha eccepito l'Avvocatura dello Stato;

che, infatti, l'ordinanza di rimessione non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo* e, conseguentemente, non motiva sulla rilevanza della questione, limitandosi ad indicare, con il solo numero, le disposizioni che prevedono il reato contestato all'imputato, senza neppure riportare il relativo capo di imputazione;

che inoltre, in punto di non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente si è limitato a richiamare genericamente il contenuto della sentenza n. 201 del 2016 di questa Corte, senza neanche indicare le ragioni dell'asserita violazione dell'art. 24 Cost., parametro, peraltro, evocato solo indirettamente;

che, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale non è ammessa la cosiddetta motivazione per relationem: dato il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* deve rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene la questione non manifestamente infondata, facendole proprie (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2015 e n. 7 del 2014, ordinanze n. 20 del 2014 e n. 175 del 2013);

che, in conclusione, le questioni sollevate da entrambi i rimettenti vanno dichiarate manifestamente inammissibili.

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

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 456, comma 2, del codice di procedura penale, sollevate, rispettivamente, dal Tribunale ordinario di Pisa, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, e dal Tribunale ordinario di Ivrea, in riferimento al solo art. 24 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

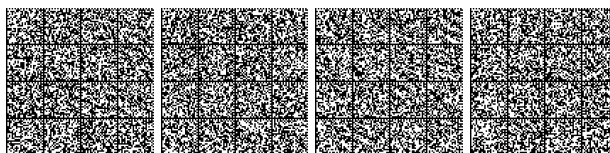
Giorgio LATTANZI, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 86

Sentenza 21 marzo - 23 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo - Condanna del datore di lavoro alla corresponsione di un'indennità di natura risarcitoria dal giorno del licenziamento sino alla effettiva reintegrazione e/o alla riforma della prima decisione.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 18, quarto comma, come sostituito dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO',

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, quarto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come sostituito dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promosso dal Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra Mariangela Segata e la Cassa rurale di Trento, con ordinanza del 26 luglio 2016, iscritta al n. 253 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2016.

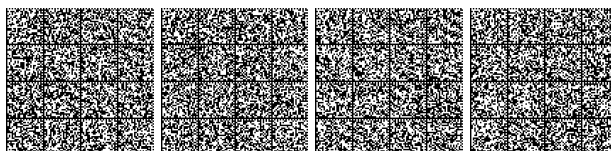
Visti l'atto di costituzione di Mariangela Segata, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Maria Cristina Osele per Mariangela Segata e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio di opposizione - proposto da una lavoratrice avverso il decreto ingiuntivo con il quale la Cassa rurale sua datrice di lavoro, le aveva richiesto la restituzione dell'indennità corrispostale per il periodo intercorrente tra la data del licenziamento e la data della sentenza che aveva riformato l'ordinanza di annullamento del licenziamento per giusta causa intimatole e di reintegrazione nel posto di lavoro, emessa a conclusione della fase sommaria



- l'adito giudice monocratico del Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro, premessane la rilevanza e ritenutane la non manifesta infondatezza, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 (Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo), quarto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come sostituito dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), «nella parte in cui [...] attribuisce, irragionevolmente, natura risarcitoria, anziché retributiva, alle somme di denaro che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere in relazione al periodo intercorrente dalla pronuncia di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro provvisoriamente esecutiva fino all'effettiva ripresa dell'attività lavorativa o fino alla pronuncia di riforma della prima».

Secondo il rimettente, la qualificazione legislativa delle somme in questione in termini risarcitori contrasterebbe, appunto, con l'art. 3, primo comma, Cost.

Per effetto dell'accertamento dell'illegittimità del licenziamento e della conseguente condanna del datore di lavoro alla riassunzione del lavoratore, vi sarebbe, infatti, un pronto ripristino del rapporto lavorativo (in base alla riaffermata vigenza della *lex contractus*), con il correlato diritto del lavoratore a percepire il trattamento retributivo spettante, quale obbligazione primaria e finale con valenza corrispettiva, e ciò anche quando il datore di lavoro non adempia (come nella specie) all'obbligo di riammissione in servizio e corrisponda, invece, la relativa indennità, poiché, in tal caso, si realizzerebbe «un'ipotesi di mora accipiendi ([...] con correlativa equiparazione, ai fini della spettanza della retribuzione, della mera utilizzabilità delle energie lavorative del dipendente all'effettiva utilizzazione)».

Diversamente, se «solo l'effettiva riammissione del lavoratore in servizio [fosse] in grado di mutare da risarcitori[a] a retributiv[a] la natura del titolo di corresponsione delle somme (commisurate alle retribuzioni maturate) versate dal datore successivamente alla pronuncia di annullamento del licenziamento e di reintegrazione nel posto di lavoro», si determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, sotto il profilo della ripetibilità delle somme corrisposte a tale titolo, tra il datore di lavoro che ottemperi all'ordine di reintegra e il datore di lavoro inadempiente rispetto a tale ordine, che si limiti a versare la retribuzione a titolo risarcitorio, “scommettendo” con ciò sulla sua ripetibilità.

Ove, dunque, fosse riconosciuta la «natura retributiva» dell'indennità (sostitutiva) versata dal datore di lavoro nel periodo successivo alla ordinanza di reintegrazione, ne conseguirebbe - conclude il giudice *a quo* - che la situazione venutasi a creare dopo tale pronuncia assumerebbe «i tratti della fattispecie (di diritto sostanziale e non già processuale) prevista dall'art. 2126 cod. civ., come già ritenevano le Sezioni Unite della Suprema Corte (Cass. S.U. n. 2925/1988) nella vigenza dell'originario art. 18 L. 300/1970».

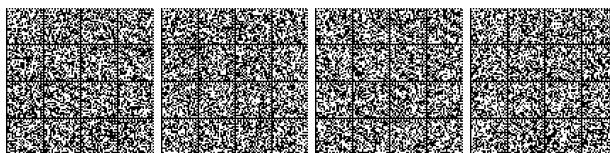
2.- Si è costituita in questo giudizio la parte opponente nel procedimento principale, la quale ha preliminarmente precisato di non contrastare la richiesta di restituzione delle somme percepite per il periodo dalla data del licenziamento a quella dell'ordine di reintegrazione, e di contestare la debenza delle sole somme relative al successivo periodo intercorrente dall'ordine di reintegrazione alla riforma dello stesso: somme, queste, «da parificarsi ad una retribuzione per prestazione di fatto, svolta in regime di mora creditoris in capo alla datrice di lavoro», che non aveva ritenuto di avvalersi della prestazione lavorativa di essa dipendente.

Ha concluso, quindi, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata dal giudice *a quo*.

In subordine, ne ha prospettato una possibile lettura adeguatrice, nel senso che la prevista indennità risarcitoria sia non già alternativa o specificativa, ma “aggiuntiva” rispetto all'effetto reintegratorio, che darebbe titolo alla retribuzione per il periodo successivo alla reintegrazione.

3.- È anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità (per difetto di chiarezza del *petitum* e carenza di motivazione sulla rilevanza) e, in subordine, per la non fondatezza della questione.

Secondo l'interveniente, che ha anche presentato successiva memoria, il denunciato quarto comma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, nella sua attuale formulazione, «contempla a carico del datore di lavoro due sole obbligazioni, aventi entrambe natura risarcitoria, alternative tra loro in via di gradata subordinazione, e costituite, la principale, da un *facere*, la reintegrazione nel posto di lavoro in precedenza occupato dal lavoratore illegittimamente licenziato - risarcimento in forma specifica -, e, la subordinata, da un *dare*, operante in caso di inadempimento della prima, rappresentato dal pagamento di un'indennità sostitutiva, predeterminata dalla legge nella misura e nella durata - risarcimento per equivalente». Con la conseguenza che, in caso di mancata reintegra, il diritto al risarcimento mediante il pagamento dell'indennità sostitutiva non potrebbe cumularsi, come prospettato dalla difesa della lavoratrice, con il diritto alla retribuzione, che presuppone l'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa.



Considerato in diritto

1.- L'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come novellato dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), con riguardo alle ipotesi (diverse da quelle, più gravi, di cui al primo comma, riferibili ai datori di lavoro di cui al successivo comma ottavo) in cui si accerti che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro, al suo comma quarto testualmente dispone che «[i]l giudice [...] annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione». Ed aggiunge che «[i]n ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto».

2.- Il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro, dubita che tale disposizione sia compatibile con il precetto di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione., nella parte in cui «irragionevolmente», a suo avviso, attribuisce «natura risarcitoria, anziché retributiva, alle somme di denaro che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere in relazione al periodo intercorrente dalla pronuncia di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro provvisoriamente esecutiva fino all'effettiva ripresa dell'attività lavorativa o fino alla pronuncia di riforma della prima».

Il rimettente ritiene, infatti, che alla indennità (sostitutiva) corrisposta, al dipendente, dal datore di lavoro inadempiente all'ordine di reintegrazione, vada attribuita natura retributiva, in applicazione della *lex contractus* riaffermata dal provvedimento reintegratorio e della così ripristinata continuità del rapporto di lavoro, con la correlativa equiparazione alla effettiva utilizzazione delle energie lavorative del dipendente, della mera utilizzabilità di esse, in relazione alla disponibilità del lavoratore a riprendere servizio.

Diversamente, la subordinazione della natura retributiva delle somme versate all'effettiva riammissione in servizio del lavoratore violerebbe il principio di uguaglianza tra la posizione del datore che fornisca la collaborazione necessaria al proficuo utilizzo della prestazione lavorativa e la posizione del datore che si limiti a versare le somme dovute ma non riammetta in servizio il lavoratore, rendendosi così inadempiente al suddetto obbligo di collaborazione, poiché in tal modo verrebbe premiata la condotta di quest'ultimo, il quale così conserverebbe la facoltà di ripetere gli importi corrisposti nell'ipotesi di riforma della pronuncia di annullamento del licenziamento.

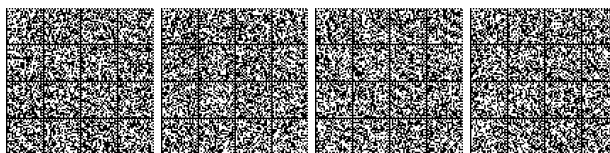
3.- La questione così sollevata, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe inammissibile, poiché dalla lettura dell'ordinanza e, in particolare, dal suo dispositivo non sarebbe dato comprendere «quale tipo di intervento» chieda il giudice *a quo*, e perché non parrebbe sussistere la rilevanza.

3.1.- Tali eccezioni, che vanno preliminarmente esaminate, non colgono nel segno.

È ben chiaro, infatti, quel che il rimettente richiede ai fini della auspicata *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata: e, cioè, una pronuncia “sostitutiva”, che sostanzialmente ripristini l'originario contenuto precettivo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, per il quale il datore di lavoro, non ottemperante all'ordine di reintegrazione, «è tenuto inoltre a corrispondere al lavoratore», per il periodo dalla data stessa di tale provvedimento e fino alla reintegrazione, non già, come nel testo attuale, «un'indennità risarcitoria», bensì «le retribuzioni dovutegli in virtù del rapporto di lavoro». Retribuzioni che, ai fini della rilevanza della questione, il giudice *a quo* ritiene, appunto, irripetibili in caso di riforma della pronuncia di annullamento del licenziamento, in applicazione dei principi posti dall'art. 2126 cod. civ., secondo l'orientamento espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza 13 aprile 1988, n. 2925.

4.- Nel merito, la questione non è fondata.

4.1.- Antecedentemente alle modifiche apportate dalla legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali) e poi dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge n. 92 del 2012, l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, nella sua formulazione originaria, oltre a riconoscere al lavoratore «il diritto al risarcimento del danno subito per il licenziamento di cui sia stata accertata l'inefficacia o la invalidità», poneva a carico del datore di lavoro, che non avesse ottemperato all'ordine di reintegrazione, l'obbligo ulteriore di «corrispondere al lavoratore le retribuzioni dovutegli» in virtù, e dalla data, della sentenza di annullamento del licenziamento e «fino a quella della reintegrazione».



4.1.1.- In sede di esegesi del riferito testo originario della norma in esame, il risalente precedente della Corte di legittimità richiamato dal giudice *a quo* (sezioni unite civili, sentenza 13 aprile 1988, n. 2925) - nell'escludere che, in caso di successiva riforma della sentenza dichiarativa della inefficacia o della invalidità del licenziamento, il datore di lavoro potesse ripetere le "retribuzioni" corrisposte al lavoratore non reintegrato nel posto di lavoro - motivava tale irripetibilità facendo applicazione della disposizione di cui all'art. 2126 cod. civ.

Detta norma - per cui (la nullità o) l'annullamento del contratto di lavoro (cui era appunto ricondotta l'ipotesi del licenziamento giudizialmente confermato) «non produce effetto» (e quindi non travolge le retribuzioni corrisposte) «per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione» - era, appunto, considerata riferibile anche alla fattispecie della mancata ottemperanza del datore di lavoro all'ordine di reintegrazione del lavoratore. E ciò sul presupposto che la (manifestata) disponibilità del dipendente a riprendere servizio fosse equiparabile alla effettiva prestazione dell'attività lavorativa e, quindi, ad intervenuta "esecuzione del rapporto".

4.1.2.- Tale premessa ermeneutica - oltreché superata dal nuovo testo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, introdotto dalla legge n. 108 del 1990 - è risultata, comunque, non più in linea con la successiva, e poi consolidatasi, giurisprudenza della stessa Corte di cassazione, a tenore della quale il rapporto di lavoro affetto da nullità può rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 2126 cod. civ. unicamente nel caso, e per il periodo, in cui il rapporto stesso abbia avuto «materiale esecuzione» (*ex plurimis*, sezione lavoro, sentenze 21 novembre 2016, n. 23645; 30 giugno 2016, n. 13472; 25 gennaio 2016, n. 1256; 3 febbraio 2012, n. 1639; 11 febbraio 2011, n. 3385). Il che è in linea con la nozione di retribuzione ricavabile dalla Costituzione (art. 36) e dal codice civile (artt. 2094, 2099), per cui il diritto a percepirla sussiste solo in ragione (e in proporzione) della eseguita prestazione lavorativa.

4.2.- Se è pur vero, quindi, che l'ordine di reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato ripristina, sul piano giuridico, la *lex contractus*, ciò non è vero anche sul piano fattuale, poiché la concreta attuazione di quell'ordine non può prescindere dalla collaborazione del datore di lavoro, avendo ad oggetto un *facere infungibile*.

Per cui, ove il datore di lavoro non ottemperi all'ordine di reintegrazione, tale suo comportamento, riconducibile ad una fattispecie di illecito istantaneo ad effetti permanenti, perpetuerebbe le conseguenze dannose del licenziamento intimato *contra ius*, da cui propriamente deriva una obbligazione risarcitoria del danno stesso da parte del datore nei confronti del dipendente non reintegrato.

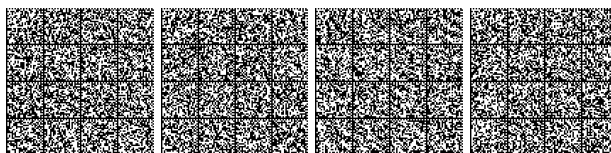
4.3.- La disposizione di cui al novellato quarto comma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 - con il prevedere che il datore di lavoro, in caso di inottemperanza all'ordine (immediatamente esecutivo) del giudice, che lo condanni a reintegrare il dipendente nel posto di lavoro, sia tenuto a corrispondergli, in via sostitutiva, una «indennità risarcitoria» - non è dunque "irragionevole", come sospetta il rimettente, bensì coerente al contesto della fattispecie disciplinata, connotata dalla correlazione di detta indennità ad una condotta *contra ius* del datore di lavoro e non ad una prestazione di attività lavorativa da parte del dipendente.

Né è sostenibile che una tale qualificazione risarcitoria della suddetta indennità sia contraddetta dalla prevista sua commisurazione «all'ultima retribuzione globale di fatto», e che ciò appunto inneschi un contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

Come correttamente, infatti, osservato dall'Avvocatura generale dello Stato, il ragguglio dell'indennità sostitutiva all'ultima retribuzione percepita dal lavoratore è, a sua volta, coerente alla qualificazione risarcitoria della fattispecie in esame.

Viene, in tale contesto, in rilievo il "lucro cessante" - il mancato guadagno, cioè, subito dal lavoratore per effetto, prima, del licenziamento illegittimamente intimato e, poi, della mancata riassunzione - e tale voce di danno è coerentemente rapportata a quanto il dipendente avrebbe percepito se, senza il licenziamento, avesse continuato a lavorare e poi se, dopo l'annullamento di questo, fosse stato riassunto in esecuzione dell'ordine di reintegrazione imposto dal giudice.

Ed è appunto (e solo) in tale prospettiva risarcitoria (ed in applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*) che si spiega e si giustifica l'ulteriore previsione della detrazione, dall'indennità dovuta dal datore di lavoro a titolo di risarcimento del danno, di quanto il lavoratore abbia percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché di quanto il medesimo avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione.



4.4.- Neppure sussiste l'ulteriore *vulnus* all'art. 3, primo comma, Cost., che il rimettente sospetta arrecato dalla disposizione censurata per il profilo della disparità di trattamento che, a suo avviso, ingiustificatamente ne deriverebbe (nel quadro della sequenza tra annullamento del licenziamento e successiva sua riforma) tra il datore di lavoro che, medio tempore, adempia all'ordine di reintegrazione del dipendente e il datore di lavoro che, "scommettendo" su quella riforma, viceversa non vi ottemperi, limitandosi a corrispondere al lavoratore l'indennità risarcitoria.

È pur vero, infatti, che il primo non avrà titolo a ripetere le retribuzioni corrisposte al dipendente all'interno del periodo in questione, mentre il secondo potrà ripetere l'indennità risarcitoria versatagli una volta accertata la legittimità del licenziamento ed escluso, quindi, che abbia agito *contra ius*. Ma si tratta di due situazioni non omogenee e non suscettibili per ciò di entrare in comparazione nell'ottica dell'art. 3 Cost.

Il datore di lavoro ottemperante all'ordine del giudice ottiene, infatti, quale corrispettivo dell'esborso retributivo, una controprestazione lavorativa, che manca invece al datore di lavoro inadempiente.

4.4.1.-Va poi considerato che il datore di lavoro, ove messo in mora, dal lavoratore, ai fini dell'adempimento del suo obbligo di ottemperanza all'ordine del giudice, nel contesto della disciplina lavoristica ispirata al favor *praestatoris*, può andare, a sua volta, incontro alla richiesta risarcitoria che, secondo i principi generali delle obbligazioni (artt. 1206 e 1207, secondo comma, cod. civ.), nei suoi confronti, formuli il lavoratore medesimo, per il danno conseguente al mancato reinserimento nell'organizzazione del lavoro, nel periodo intercorrente dalla statuizione di annullamento del licenziamento a quello della sua successiva riforma.

4.5.- Da qui la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, quarto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come sostituito dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 23

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Riduzione degli accantonamenti a carico della Regione autonoma Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica.

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 841.

Ricorso nell'interesse della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, C.F. 80002270074, in persona del Presidente *p.t.*, Laurent Viérin, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto e in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 223 del 26.2.2018, dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (CF. MRNFNC73D28H501U;

pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax. 06.36001570), ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma; via di Villa Sacchetti, 9; -ricorrente-

Contro Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *p.t.*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato; -resistente-

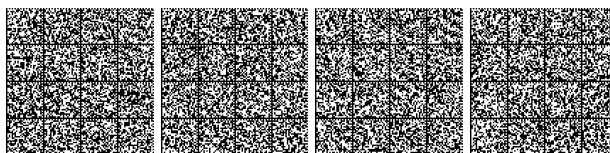
Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2017, n. 205, pubblicata in S.O. alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 29 dicembre 2017, limitatamente all'articolo 1, comma 841.

La 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», all'art. 1, comma 841, dispone quanto segue: «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la regione Valle d'Aosta che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, gli accantonamenti a carico della Regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica sono ridotti di 45 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni di euro per l'anno 2019 e 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020». Ora, la predetta disposizione, nella denegata ipotesi in cui fosse intesa - sulla base dall'impiego della locuzione «gli accantonamenti sono ridotti», la quale lascia desumere una prospettiva del legislatore statale secondo cui l'importo complessivo dovuto dalla Regione a titolo di concorso agli obiettivi di finanza pubblica sia superiore a quello indicato in riduzione - nel senso di includere nell'ammontare del contributo anche l'accantonamento disposto dallo Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza regionale di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, stabilendone la doverosità, sia pure con importi in riduzione, non solo nell'anno 2018, ma anche nell'anno 2019 e, successivamente, a decorrere dal 2020, si mostrerebbe illegittima alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

Sull'ammissibilità In via preliminare, e al solo fine di evitare sterili eccezioni sul punto, si ricorda che «per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 189, n. 159, n. 156 e n. 3 del 2016) — possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili; purché non implausibili e comunque ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate» (*cf.* Corte cost., sent. n. 154 del 2017). L'ipotesi interpretativa qui profilata dalla Regione è senz'altro plausibile - come subito si illustrerà - alla luce delle complesse vicende e dei (purtroppo) numerosi precedenti di indebita interferenza del legislatore statale nella sfera di autonomia finanziaria della ricorrente.

INQUADRAMENTO DELLA QUESTIONE ALLA LUCE DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA, NONCHÉ DEL CONTENZIOSO GIÀ DEFINITO E ANCORA PENDENTE INNANZI A CODESTA ECC.MA CORTE



1. Al fine di meglio inquadrare la questione oggetto del presente giudizio e far risaltare gli evidenti profili d'incostruzionalità della disposizione gravata, appare necessario ricostruire l'evoluzione normativa e le vicende giurisdizionali - ben note a codesta Ecc.ma Corte - che hanno caratterizzato il concorso della Regione agli obiettivi della finanza pubblica, mediante il congegno dell'accantonamento disposto dallo Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza regionale ex art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012. Si tratta di un *excursus* non breve, ma imposto dalla complessità del «retrotterra» dell'odierna questione.

2. Con il d. l. n. 95 del 2012 («*Spending review*»), convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, il legislatore ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini», con l'obiettivo di stimolare la crescita e la competitività del nostro Paese.

L'art. 16, comma 3, del citato decreto-legge dispone: «con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali o, previo accordo tra la Regione richiedente, il Ministero per la coesione territoriale e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a valere sulle risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni di euro annui derivanti dalle predette procedure. In caso di utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per le finalità di cui al presente comma, la Regione interessata propone conseguentemente al CIPE per la presa d'atto, la nuova programmazione nel limite delle disponibilità residue, con priorità al finanziamento di interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo in materia di trasporti, di infrastrutture e di investimenti locali».

3. Avverso l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, la Regione Valle d'Aosta ha a suo tempo proposto ricorso in via principale, definito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 77 del 2015. La pronuncia, da ascriversi alla categoria delle sentenze interpretative di rigetto, ha ritenuto non fondate le questioni prospettate, valorizzando, quali condizioni essenziali per poter ritenere non illegittima la norma, tre profili: *i)* la circostanza che le somme accantonate, pur gravate da un vincolo di indisponibilità, permangono comunque nella titolarità della Regione; *ii)* la temporaneità dell'accantonamento e del connesso vincolo d'indisponibilità; *iii)* il venir meno dell'obbligo di contribuire alla finanza pubblica ex art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, a far data dall'anno 2017, disposto dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012.

Più in dettaglio, nella sentenza n. 77 del 2015 si legge: «per mezzo dell'accantonamento previsto dalla norma impugnata [...] poste attive che permangono nella titolarità della regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42/2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa. Va inoltre ribadito che, per effetto dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, il contributo prescritto dall'art. 16, comma 3, impugnato, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2017».



4. Successivamente, anche in attuazione di quanto disposto dal giudice costituzionale, l'art. 1, comma 484 della legge n. 232 del 2016 ha stabilito che alla Regione autonoma Valle d'Aosta «non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228», al quale viene sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il regime del pareggio di bilancio, fondato sull'equilibrio complessivo tra entrate e spese.

Dal canto suo, la legge regionale valdostana n. 24 del 2016 ha disposto che «in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, l'importo dell'accantonamento per il concorso della Regione agli obiettivi complessivi di finanza pubblica è determinato in euro 72.974.369 per l'anno 2017 e euro 94.200.130 a decorrere dall'anno 2018». L'entità dell'accantonamento, in buona sostanza, viene ora determinata detraendo dall'importo complessivo del contributo per il concorso agli obiettivi complessivi di finanza pubblica le somme di cui al citato articolo 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, non più applicabile all'odierna ricorrente.

5. In totale spregio di tale contesto - nonostante la non applicabilità, a decorrere dal 1° gennaio 2017, dell'articolo 1, comma 454, della l. 228/2012 e nonostante la riduzione del contributo per il concorso regionale agli obiettivi complessivi di finanza pubblica di cui al citato articolo 1 della l.r. 24/2016 — il Ministero dell'economia e delle finanze, ha comunque adottato il decreto 9 maggio 2017, ponendo a carico della Regione autonoma Valle d'Aosta, un contributo in termini di saldo netto da finanziario pari a euro 144.326.970,22, in pretesa applicazione del citato articolo 16, comma 3, del decreto-legge 95/2012;

Avverso il predetto decreto ministeriale e gli atti consequenziali (da ultimo la nota prot. 1902478 del 20 ottobre 2017 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) la Regione ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 914 del 3 luglio 2017, e per l'annullamento al TAR del Lazio-Roma, giuste deliberazioni della Giunta regionale n. 913 del 3 luglio 2017 e n. 1556 del 13 novembre 2017. I giudizi così incardinati sono tuttora pendenti.

7. Le argomentazioni poste alla base dei predetti ricorsi si sostanziano nella circostanza che il decreto ministeriale e gli atti consequenziali, nel porre a carico della Regione un contributo aggiuntivo in termini di saldo netto da finanziario pari a euro 144.326.970,22, risultano illegittimi e lesivi delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione atteso che, sulla scorta di quanto espressamente affermato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza interpretativa di rigetto, n. 77/2015, la sola ragione a fondamento della legittimità del predetto contributo in termini di saldo netto da finanziare, mediante trattenuta unilaterale a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, risiede nella necessaria correlazione tra la trattenuta, quale è, per l'appunto, quella imposta alla Valle d'Aosta dal contestato decreto del MEF in applicazione del richiamato articolo 16, comma 3, del decreto-legge 95/2012, e il regime del patto di stabilità interno in termini di obiettivo eurocompatibile, determinato secondo le modalità indicate dall'articolo 1, comma 454, della l. 228/2012 e che, essendo per la Regione autonoma Valle d'Aosta venuto meno il regime del patto di stabilità, con la non applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 484, della l. 232/2016, dell'articolo 1, comma 454, della l. 228/2012, nel cui ambito soltanto può essere legittimamente inquadrato il concorso al risanamento della finanza pubblica mediante l'accantonamento di cui trattasi, a decorrere dalla medesima annualità, 2017, il contributo ai sensi dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 95/2012 deve ritenersi non più dovuto. Per gli stessi motivi, il decreto in questione si pone in contrasto con il giudicato costituzionale, poiché reitera i medesimi vizi già censurati dalla Corte.

8. Ebbene: la disposizione oggi gravata costituisce una ulteriore, e a questo punto incredibile, applicazione di un congegno ormai dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, oltreché del tutto decontestualizzato rispetto al quadro normativo nel quale era stato concepito, oggi completamente mutato e distonico.

L'art. 1, comma 841, della legge n. 205 del 2017 ripete quindi tutti i vizi già censurati nelle altre occasioni dalla ricorrente, e ravvisati da codesta Ecc.ma Corte, che qui di seguito si espongono in dettaglio.

I. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, COMMA PRIMO, LETTERA A), 3, COMMA PRIMO, LETTERA F), 4, 12, 48Bis E 50 DELLA LEGGE COSTITUZIONALE 26 FEBBRAIO 1948, N. 4; DEGLI ARTT. 117, COMMA TERZO, 119 COST. E 10 DELLA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N. 3; DEGLI ARTT. DA 2 A 7 DELLA LEGGE 26 NOVEMBRE 1981, N. 690.

1. Innanzitutto, l'adozione dell'art. 1, comma 841, della legge n. 205 del 2017 all'interno di un contesto normativo e giurisprudenziale che non lo consente più lede l'autonomia speciale, costituzionalmente garantita, di cui gode l'odierna ricorrente.

Esso, infatti, produce la patente violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione sancita dagli articoli 2, comma primo, lettera a), 3, comma primo, lettera f), 4, 12, 48bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, oltre che dagli articoli 117, comma terzo, 119 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dalla relativa normativa di attuazione statutaria e, segnatamente, dagli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690.



2. Più in dettaglio, l'atto incide unilateralmente e *jure imperii* sull'entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, ossia su una materia riservata alla normativa di attuazione contenuta nella l. n. 690 del 1981 e, segnatamente, negli articoli da 2 a 7 di tale atto normativo, i quali fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle.

Ciò determina, anzitutto, la violazione dell'art. 48-*bis*, dello Statuto speciale. Per effetto di tale previsione, infatti, eventuali modifiche o deroghe alle norme di attuazione statutarie possono avvenire solo a seguito dei lavori della commissione paritetica e previo parere del Consiglio della Valle, proprio al fine di garantire le «particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione».

Nel caso di specie, tuttavia, il legislatore statale ha stabilito in via unilaterale gli importi del concorso valdostano alla manovra, vanificando completamente le speciali garanzie procedurali previste a tutela dell'autonomia regionale dal citato art. 48-*bis*.

La fondatezza di siffatta censura trova evidente conferma, peraltro, nell'art. 1 del d. lgs. n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, il quale dispone che: «l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690» può essere «modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48- bis del medesimo statuto speciale».

Da ciò consegue, pertanto, che la materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali - riservata, come detto, alla normativa di attuazione statutaria - non avrebbe potuto, diversamente da quanto accaduto nel caso di specie, formare oggetto di modifica unilaterale da parte dello Stato.

In tali esatti termini si è espressa, del resto, la giurisprudenza costituzionale, che non ha mancato di evidenziare che le norme di attuazione, per la loro «particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (Corte cost., sent. n. 191 del 1991; così anche Corte cost., sent. n. 206 del 1975).

3. Ora, le menzionate violazioni si riflettono in maniera diretta e immediata sulla particolare autonomia organizzativa e finanziaria valdostana, tutelata da una pluralità di previsioni costituzionali e statutarie.

Il riferimento è, nello specifico:

i) all'art. 2, comma 1, lettera a) dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione ricorrente, tra l'altro, «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato» (cfr. Corte cost., sent. n. 107 del 1970);

ii) all'art. 3, comma 1, lett. f), del medesimo Statuto, che riconosce alla Valle la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali», e che qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie, alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost. (i quali risultano parimenti lesi dalla disposizione censurata), non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale;

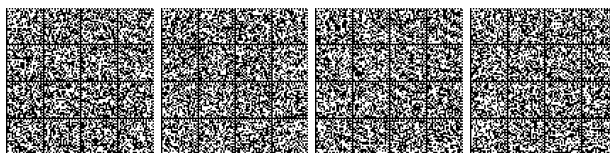
iii) all'art. 4, dello Statuto speciale, che attribuisce alla Valle il potere di esercitare nei predetti ambiti materiali le corrispondenti funzioni amministrative;

iv) all'art. 12, dello stesso Statuto, che riconosce alla Regione ricorrente quote tributarie erariali.

Complessivamente, dunque, la disposizione oggi impugnata, nel determinare unilateralmente l'entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, incide in maniera indebita, sull'ordinamento finanziario regionale, vanificando le speciali garanzie procedurali previste dal citato art. 48-*bis* dello Statuto e violando le richiamate norme statutarie e costituzionali a tutela della speciale autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente.

4. È appena il caso di precisare che a salvare in *extremis* la disposizione oggi gravata non varrebbe far leva su asseriti contesti emergenziali o su una presunta temporaneità della misura. Si tratta di giustificazioni che, su questo specifico argomento, lo Stato - si consenta l'espressione - ha ormai da tempo esaurito: ben lo si illustra nella citata sentenza n. 77 del 2015, che, nello stesso momento in cui ha ritenuto legittimo il meccanismo dell'accantonamento proprio in ragione della situazione di crisi economica, ne ha posto come necessaria condizione di validità il carattere temporaneo e la sua cessazione a decorrere dal 2017.

Dunque, in questa prospettiva manifestamente illegittimo il tentativo, realizzato con la norma qui gravata, di reiterare ancora una volta il meccanismo. Aspetto che risulta poi tanto più evidente, e quasi sfacciato, se si considera che questa ulteriore reiterazione è *sine die*, cioè sprovvista di ogni delimitazione temporale, come si evince dalla locuzione «a decorrere dal 2020». Profilo che già da solo vale a determinare l'incostituzionalità della norma per contrasto con la giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze nn. 77/2015, 141/2016 e 154/2017), a mente della quale: «il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ultetiere annualità a quelle originariamente previste per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente



ripetuto», incidendo, di tal guisa, il legislatore statale «a ripetizione» «con una forma di transitorietà permanente» sulla capacità di spesa della Regione, oltre che unilateralmente, in violazione con il principio dell'accordo che dovrebbe sempre presiedere alla definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale (*cf.* sentenze nn. 88/2014, 193 e 118/2012).

II. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE (ARTT. 5 E 120 Cost.)

1. L'art. 1, comma 841, della legge n. 205 del 2011 si mostra incostituzionale anche per violazione del principio di leale collaborazione.

La disposizione — considerando anche la sua adozione a monte di una vicenda normativa e contenziosa così articolata — è il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della Regione. Ciò viola il metodo pattizio, che rappresenta, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, il cardine della regolamentazione, mediante procedure rinforzate, dei rapporti finanziaria tra lo Stato e le Autonomie speciali (*cf.*, tra le molte, Corte cost., sent. n. 193 del 2012).

Codesta Ecc.ma Corte, infatti, ha più volte ribadito che: «il principio di leale collaborazione in 'materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (*cf.*, Corte cost., sent. n. 74 del 2009). Quest'ultima è «espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (*cf.*, Corte cost., sent. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004), specificando, con riferimento alla Valle, che: «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello Statuto», idoneo ad assicurare un coinvolgimento diretto ed effettivo dell'Ente (Corte cost., sent. n. 133 del 2010).

Anche nella recente sentenza n. 154 del 2017 — resa con riferimento all'art. 1, comma 680 della legge 208 del 2015 — si leggono passaggi fondamentali in argomento, che vale la pena richiamare: «per costante giurisprudenza costituzionale — i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso, tuttavia, come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012). Tale meccanismo può essere derogato dal legislatore ordinario, fino a che gli statuti o le norme di attuazione lo consentono (sentenza n. 23 del 2014; seguita dalle sentenze n. 19, n. 46, n. 77, n. 82, n. 238, n. 239 e n. 263 del 2015, n. 40 e n. 155 del 2016). Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto speciale, quantificando, come nella specie, l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 1.9 del 2015). Ne deriva che la determinazione unilaterale del concorso finanziario contenuta nella prima parte del primo periodo del comma 680 deve essere letta in connessione alla disposizione prevista nel terzo periodo, secondo cui «[f]ermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse». In tal modo, la disposizione risulta conforme ai principi appena illustrati».

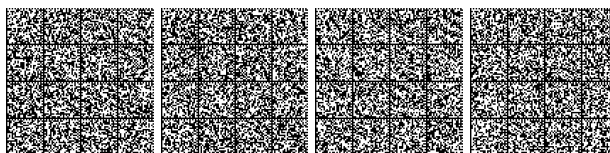
Ebbene: nel caso oggi in esame lo Stato, in diametrico contrasto con la giurisprudenza costituzionale, ha determinato in modo diretto e unilaterale il contributo asseritamente dovuto dalla Regione, con una previsione non suscettibile di alcuna interpretazione costituzionalmente orientata.

2. La violazione del principio consensualistico — il cui rispetto, come visto, si rende tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica — si riflette, conseguentemente, sulla lesione della particolare autonomia finanziaria e organizzativa di cui la Valle d'Aosta gode, come già detto, alla luce degli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello Statuto speciale e della relativa normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario (artt. da 2 a 7 della l. n. 690 del 1981). In base a tali norme non può prescindersi, nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione medesima, dal rispetto del metodo dell'accordo.

3. Non è inutile ribadire anche in questa sede — sia pur a margine — come la Regione Valle d'Aosta, nel corso degli anni, abbia positivamente contribuito al risanamento delle finanze pubbliche, assicurando in modo puntuale il proprio apporto. Ciò che qui si richiede, dunque, non è certo una patente per sottrarre la Regione agli obblighi di concorso agli equilibri della finanza pubblica; ma solo la riaffermazione del principio consensualistico ed autonomistico nella determinazione di tali apporti, che oggi lo Stato ha disatteso.

III. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA (ART. 3 COST.).

Ugualmente leso per effetto della disposizione oggi impugnata risulta il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; lesione che ridonda in una menomazione della sfera di autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente.



Il legislatore, infatti, nel far oggi «resuscitare» tale e quale il meccanismo dell'accantonamento previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, ha trasposto nella nuove trattenute, peraltro imposte *sine die* per il 2018, il 2019 e dal 2020 in poi, il vizio che già affliggeva la previsione originaria. Ci si riferisce alla circostanza che, a tenore di essa, l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali opera «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27» della legge delega. Tuttavia, non essendo previsto a livello statale alcun termine di legge per l'adozione della normativa di attuazione, il predetto accantonamento, anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare, in maniera del tutto irragionevole, immediatamente e illimitatamente nel tempo.

IV. VIOLAZIONE/ELUSIONE DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE (ARTT. 136 E 137 COST.).

1. Infine, ma certo non meno importante, la disposizione oggi gravata si pone in contrasto con il giudicato costituzionale ormai formatosi sul congegno dell'accantonamento, in occasione dei precedenti giudizi instaurati in argomento in questi anni dalla ricorrente.

2. Come si è precisato sopra, il meccanismo delineato dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 è stato ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale nella sentenza interpretativa di rigetto n. 77 del 2015 solo a condizione di considerare il contributo della Regione Valle d'Aosta alla finanza pubblica un accantonamento temporaneo (che non mette in questione la titolarità delle relative somme in capo alla stessa), in adempimento di un obbligo comunque non esigibile *sine die* e destinato a cessare far data dal 2017, in forza di quanto stabilito dall'art. 1, comma 454 della legge n. 228 del 2012.

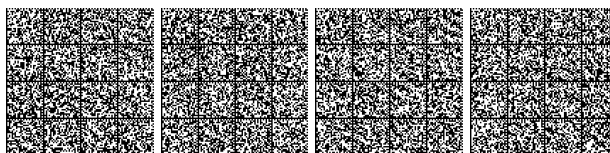
Inoltre, giusto quanto stabilito di recente dall'art. 1, comma 484, della legge n. 232 del 2016, alla Regione Valle d'Aosta non si applicano più le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, al quale viene sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il regime del pareggio di bilancio, fondato sull'equilibrio complessivo tra entrate e spese.

In ragione dei mutamenti intervenuti, le leggi regionali nn. 24 e 25 del 2016 hanno rimodulato il contributo alla finanza pubblica alla luce del nuovo quadro normativo, decurtandolo degli importi di cui all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, non più dovuti.

3. Ebbene: una volta spirato il termine ultimo individuato dalla Corte costituzionale (come condizione essenziale perché l'accantonamento potesse davvero considerarsi temporaneo), venuto meno il vincolo di spesa derivante dal patto di stabilità di cui al citato art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, ed essendo «scaduto» (dall'annualità 2017) l'obbligo di contribuire nelle forme di cui all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, risulta evidente che entrambi gli articoli non possono più trovare applicazione alla Regione Valle d'Aosta, ora transitata all'obbligo del pareggio di bilancio, e dunque non più soggetta né al rispetto dell'obiettivo eurocompatibile, né al contributo costituito dalla trattenuta unilaterale sulle quote di compartecipazione dei tributi erariali.

In altri termini, poiché il contributo di cui all'art. 16, comma 3, non è più dovuto a far data dal 2017, e poiché questo, in ogni caso, può operare solo all'interno del regime del patto di stabilità, cui tuttavia la Regione non è più soggetta, la sua (neppure troppo) surrettizia riproposizione da parte della norma gravata risulta manifestamente illegittima, configurando «una illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote di entrate spettanti alla Regione» (sentenze Corte costituzionale n. 239 e n. 77 del 2015).

4. Peraltro, la circostanza che il concorso al risanamento della finanza pubblica sia valido solo a condizione di avvenire nelle forme dell'accantonamento temporaneo, e di operare all'interno del patto di stabilità interno, è stata espressamente confermata dal giudice costituzionale nella sentenza n. 127 del 2016, resa con riguardo ad un'analoga questione sollevata dalla Regione Sicilia. Nel ritenere legittimo il concorso stabilito dal legislatore statale, la Corte ha evidenziato come «per mezzo dell'accantonamento [previsto dalla norma impugnata] le poste attive che spettano alla Regione in forza degli statuti e della normativa di attuazione permangono nella titolarità della Regione (sentenze n. 239 del 2015 e n. 23 del 2014), ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità, per indurre l'autonomia speciale a contenere di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta verificato che il concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto, l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, senza essere privata definitivamente di quanta le compete, partecipa a quel risanamento, restando congelate a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali al tempestivo ed effettivo assolvimento di un obbligo legittimamente imposto dallo Stato alla Regione. [...] Tuttavia, affinché l'accantonamento non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione risorse regionali da parte dello Stato, occorre che esso non si protragga senza limite; diversamente, al di là della qualificazione formale, l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote di entrate spettanti Regione (sentenze n. 239 e n. 77 del 2015). Nella specie sono rispettati i principi di cui alla giurisprudenza ora ricordata. Il concorso al risanamento



della finanza pubblica, infatti, è legittimamente imposto, in quanto inquadrato nel patto di stabilità interno per il rispetto degli obblighi in termini di competenze eurocompatibili, come risulta dall'impugnato art. 1, comma 401, che richiama l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012. Inoltre, l'accantonamento rispetta anche il requisito della transitorietà, in quanto temporalmente limitato al 2018. Tale termine riflette l'orizzonte temporale già previsto dal legislatore (art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012) per il raggiungimento di obiettivi in termini di competenza eurocompatibile, ai quali le disposizioni impugnate si ricollegano (art. 1, comma 401, della legge n. 190 del 2014)».

5. Riassuntivamente, reiterare l'imposizione del contributo (peraltro, in un quadro normativo che non lo consente più), lo Stato ha dato corpo proprio a quelle illegittime lesioni dell'autonomia regionale, che il giudice costituzionale aveva inteso scongiurare in via ermeneutica.

Più in dettaglio, continuando ad applicare surrettiziamente la previsione dell'art. 16, comma 3, l'art. 1, comma 841, della legge n. 205 del 2017 trasforma il congegno in questione in uno strumento non più emergenziale, ma a regime, e dilata *sine die* il vincolo d'indisponibilità gravante sulle somme di titolarità regionale, con la conseguenza che lo Stato viene di fatto ad appropriarsene.

Si tratta di una chiara ipotesi di violazione del giudicato costituzionale, dal momento che vengono apertamente ignorate e contraddette le precise indicazioni, cui la Corte costituzionale aveva subordinato *pro tempore* la validità dell'art. 16, comma 3.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 841, della legge n. 205 del 2017, per violazione degli artt. 2, comma primo, lettera a), 3, comma primo, lettera f), 4, 12, 48bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4; degli artt. 3, 5, 117, comma terzo, 119 Cost., 120, 136, 137 Cost.; 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; degli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690.

Si deposita, unitamente al presente ricorso notificato:

copia conforme della Delibera di Giunta Regionale n. 223 del 26.2.2018

Roma, 26 febbraio 2018

Prof. Avv. Marini

18C00079

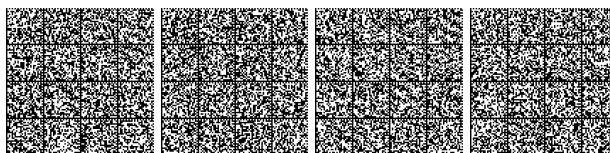
N. 24

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018
(della Regione Siciliana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Rapporti finanziari Stato-Regione Siciliana - Esclusione dal computo della riduzione della spesa corrente del contributo annuo di 70 milioni di euro che la Regione si è impegnata a destinare, con l'accordo del 12 luglio 2017, ai liberi consorzi di comuni del proprio territorio, in aggiunta ai contributi riconosciuti nel 2016 - Previsione dell'impegno della Regione Siciliana a riquilibrare la propria spesa, dal 2018 al 2022, attraverso il progressivo incremento degli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 829 e 830, primo periodo.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro-tempore* Sebastiano Musumeci, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Maria Carmela Mineo (pec: mariacarmelamineo@pec.it) e Marina Valli (pec: marina.valli@pec.it) dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione siciliana (fax 091-6254244), elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato dalla Giunta regionale a proporre il presente



ricorso, contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, presso i cui Uffici è elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2017, n. 205, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 29 dicembre 2017, n. 302, S.O., con riferimento a:

— l'art. 1, comma 829, nella parte in cui, nell'escludere dal computo della spesa corrente del 3 per cento annuo, di cui all'art. 1, comma 510, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, gli oneri a carico del bilancio della Regione siciliana destinati ai liberi consorzi del relativo territorio, di almeno 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo del 2016, ne ribadisce la prescrizione a carico del bilancio regionale 2018 in violazione dell'art. 43 dello Statuto regionale, degli articoli 5 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito, e correlata illegittimità sopravvenuta dell'articolo unico, commi 418 e 419, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

— l'art. 1, comma 830, primo periodo, per violazione degli articoli 20 e 43 dello Statuto regionale, degli articoli 117, comma 3, e 119, commi primo e quarto, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, degli articoli 5 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione che deve informare tutti i rapporti fra Stato e regioni, e dell'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il valore del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici nonché per violazione del principio di eguaglianza, alla luce dell'art. 116 della Costituzione.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 29 dicembre 2017, n. 302, S.O., è stata pubblicata la 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».

L'art. 1, comma 829, così dispone: «Sono esclusi dal computo della riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo, di cui all'art. 1, comma 510, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, gli oneri, a carico del bilancio della Regione siciliana destinati ai liberi consorzi del relativo territorio, di almeno 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016, di cui al punto 4 dell'Accordo fra il Governo e la Regione siciliana sottoscritto in data 12 luglio 2017. Sono, altresì, escluse dal predetto computo le spese sostenute dalla Regione per l'assistenza ai disabili gravi e gravissimi e in generale non autosufficienti, ad integrazione delle risorse erogate per tale finalità dallo Stato. Sono inoltre escluse le maggiori spese per il servizio del debito sostenute nel 2017 rispetto all'anno 2016 derivanti dalla rimodulazione dei mutui effettuata nel 2015, nonché le spese per le quote interessi delle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64».

Tale onere da un lato non risolve la situazione di dissesto dei liberi consorzi dall'altro aggrava, pur con il pregio dell'esclusione dal vincolo del 3%, l'onere complessivo a carico del bilancio regionale — anch'esso divenuto insostenibile — del concorso al risanamento della finanza pubblica.

L'art. 1, comma 830, al primo periodo recita: «Dal 2018 al 2022 la Regione siciliana si impegna a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo aumento degli investimenti incrementando gli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.».

Così disponendo, la norma, al di là del tenore letterale della stessa (la Regione siciliana «si impegna ...»), impone unilateralmente alla Regione un obbligo, in violazione dei parametri di costituzionalità sopra evocati.

Al riguardo, giova preliminarmente rammentare che risultano, al momento, in essere due Accordi tra Stato e Regione in materia finanziaria, sottoscritti l'uno il 20 giugno 2016 e l'altro il 12 luglio 2017, e che con nessuno di tali accordi la Regione si è impegnata a incrementare annualmente, nella misura del 2 per cento, la spesa per investimenti.

Infatti, mentre l'Accordo del luglio 2017 non ne fa menzione, in quello del 2016, al punto 2, quella di «favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti» figura come finalità per la quale «la Regione siciliana si impegna, per gli anni dal 2017 al 2020, a realizzare riduzioni strutturali della spesa corrente, ...».

Risulta, così, palese che, con la norma censurata, lo Stato ha trasformato unilateralmente in obbligo, preciso quanto a durata e consistenza, quello che era, invece, il fine cui tendeva l'assunzione dell'impegno a diminuire la spesa corrente.

Le norma risultano, pertanto, illegittime per i seguenti motivi di



DIRITTO

Art. 1, comma 829. Violazione dell'art. 43 dello Statuto regionale. Violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito. Correlata illegittimità sopravvenuta dell'articolo unico, commi 418 e 419, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Il comma 829 della legge impugnata nell'escludere dal computo della riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo, di cui all'art. 1, comma 510, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, gli oneri, a carico del bilancio della Regione siciliana destinati ai liberi consorzi del relativo territorio, di almeno 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016, ne ribadisce la prescrizione a carico del bilancio regionale 2018 senza alcuna verifica di sostenibilità.

Tale onere, come precisato nel corso della Conferenza unificata del 14 dicembre 2017 dal rappresentante della Regione (*cf.* parere Conferenza unificata rep. atti n. 17441/CU del 14 dicembre 2017), se da un lato non risolve la situazione di dissesto dei liberi consorzi a causa dell'incremento previsto del c.d. prelievo forzoso dall'altro aggrava, pur con il pregio dell'esclusione dal vincolo del 3%, l'onere complessivo a carico del bilancio regionale — anch'esso divenuto insostenibile — del concorso al risanamento della finanza pubblica.

Si evidenzia infatti che la Regione siciliana ha condizionato il parere favorevole «all'esclusione, per il 2018, delle Province siciliane dal contributo al riequilibrio della finanza pubblica».

Per quanto attiene alla situazione finanziaria, negli anni 2016-2017, le tre Città metropolitana ed i sei Liberi Consorzi della Sicilia sono stati tutti coinvolti in una gravissima crisi finanziaria — dimostrata dal dato relativo allo squilibrio finanziario — che ha compromesso l'erogazione dei servizi ai cittadini siciliani — in particolare la gestione della rete stradale di competenza, i servizi per i disabili e il supporto alle scuole di secondo grado e l'edilizia scolastica — e ha messo in discussione la stessa continuità del rapporto di lavoro dei dipendenti.

In passato, il dato relativo allo squilibrio veniva compensato attraverso l'applicazione, in sede di predisposizione del bilancio di previsione, dell'avanzo di amministrazione risultante dal riaccertamento straordinario dei residui.

Ad oggi, e tale questione è stata inutilmente prospettata dalla Regione allo Stato, detto squilibrio non può più essere compensato per mancanza o insufficienza di avanzo di amministrazione.

Le principali cause di tale situazione sono da ricercare:

- 1) nella drastica riduzione e/o azzeramento dei trasferimenti statali;
- 2) nel prelievo forzoso operato dallo Stato attraverso il contributo di finanza pubblica e, in particolare, nell'incremento annuale per il periodo 2015-2017 previsto dai commi 418 e 419 dell'art. 1 della legge di stabilità n. 190/2014 (a carico di tutti gli enti area vasta: 1 miliardo di euro per il 2015, 2 per il 2016 e 3 per il 2017).

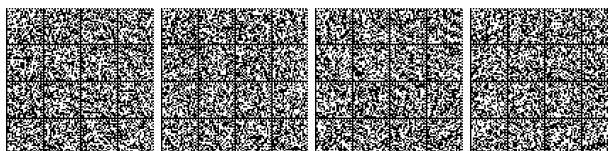
I monitoraggi eseguiti dal Dipartimento delle autonomie locali nell'anno 2016 attestano, in particolare, un aggravamento del dato relativo al disavanzo strutturale di parte corrente, causato dal differenziale tra entrate correnti in riduzione, per minori trasferimenti e uscite in aumento a causa delle introduzioni di nuove voci; detto disavanzo, stimato dai responsabili dei servizi finanziari delle ex Province regionali in € 118.186.682,91 sul finire nel 2015, è passato ad € 147.105.600,92 nel 2016 e si attesta nel 2017 in € 192.552.731, a fronte di avanzi di amministrazione disponibili complessivamente pari a € 44.194.284,00 (nel 2016 erano pari a € 90.587.457,13).

	AG	CL	CT	EN	ME	PA	RG	SR	TP
SQUILIBRIO	-9.800.000	-15.074.419	-44.539.671	-11.699.432	-17.952.481	-45.000.000	-13.917.435	-24.558.632	-10.010.661

Le manovre sul bilancio regionale hanno in qualche modo cercato di tamponare questa situazione di squilibrio ma è evidente che non possono compensarla del tutto.

Per compensare o comunque attenuare i costi che discendono dalla riforma, la legge Delrio e ancor di più la successiva legge di stabilità, hanno imposto agli enti intermedi (Province e Città Metropolitane, sia delle Regioni ordinarie che delle Regioni a statuto speciale) l'imposizione di una rilevante riduzione della spesa corrente, progressivamente crescente negli anni compresi tra il 2015 ed il 2017, con obbligo di versamento allo Stato dei risparmi di spesa così ottenuti, quantificati a regime nella misura di 3.000 milioni di euro.

Più in particolare, in forza delle disposizioni contenute nella legge n. 190/2014, le province, ivi compresi gli enti di area vasta siciliani, devono concorrere al contenimento della spesa pubblica, assicurando un contributo di finanza pubblica ex legge di stabilità 2015. A tal fine l'art. 47, commi da 1 a 7, del decreto-legge n. 66/2014 dispone che le Province e le Città metropolitane assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per il 2014, a 576,7 milioni di euro per il 2015 ed a 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017. Nella medesima



prospettiva i commi 418 e 419 dell'articolo unico della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), novellati dalla successiva legge 27 febbraio 2015, n. 11, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (c.d. decreto Mil-leproroghe), quantificano il predetto contributo aggiuntivo in 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, in 2.000 milioni per l'anno 2016 e in 3.000 milioni a decorrere dall'anno 2017; quanto sopra riportato equivale ad un vero e proprio raddoppio del contributo di finanza pubblica degli enti di area vasta per l'anno 2016.

A fronte di tale c.d. prelievo forzoso, lo Stato, ai sensi del comma 754 della legge n. 208/2015 assegna un contributo in favore delle province e delle città metropolitane delle sole Regioni a statuto ordinario, nell'importo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica.

Con la scelta già assunta in passato da parte del Parlamento di escludere gli enti di area vasta delle Regioni a statuto speciale dai contributi previsti dal comma 754 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a fronte della conferma dell'obbligo per questi enti di fornire comunque il contributo per la finanza pubblica, la situazione delle ex Province siciliane si è particolarmente aggravata.

Detto prelievo statale determina, infatti, la situazione di disavanzo strutturale di parte corrente in cui attualmente versano gli enti siciliani di area vasta, stimato già per il 2017 in oltre 192 milioni di euro, causato dal differenziale tra entrate correnti in riduzione e uscite in aumento, soprattutto per il contributo statale.

ENTE	CONTRIBUTO RISANAM 2017	SQUILIBRIO
AGRIGENTO	17.639.241,18	-9.800.000,00
CALTANISSETTA	12.201.844,83	-15.074.418,68
CATANIA	40.136.786,91	-44.539.671,00
ENNA	10.006.174,74	-11.699.431,60
MESSINA	25.686.339,33	-17.952.481,03
PALERMO	43.734.184,02	-45.000.000,00
RAGUSA	13.721.912,40	-13.917.434,80
SIRACUSA	17.665.471,92	-24.558.631,69
TRAPANI	16.665.991,35	-10.010.660,90
TOTALE	197.457.946,68	-192.552.729,7

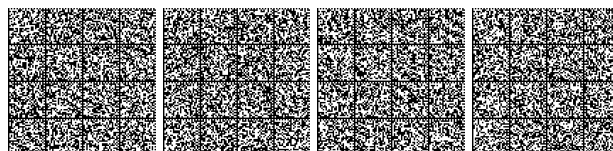
Il predetto contributo di finanza pubblica, che è apparso altamente lesivo del livello di autonomia speciale costituzionalmente riconosciuto alla Regione siciliana, oggi viene solo apparentemente attenuato dalla previsione di un onere a carico del bilancio della Regione di 70 milioni di euro che non solo si risolve in un finanziamento a detto prelievo forzoso, e purtroppo anche insufficiente a garantire il raggiungimento degli equilibri finanziari degli enti intermedi, che per di più aggrava oltre ogni ragionevole sostenibilità l'onere finanziario a carico del bilancio della Regione al contributo al risanamento della finanza pubblica che già ammonta ad € 1.304 milioni (più che raddoppiato rispetto al 2012).

In virtù del livello di autonomia speciale, e in ossequio al principio pattizio cui improntare le relazioni tra Stato e Regione ex art. 43 dello Statuto, la disciplina di detto prelievo avrebbe dovuto essere collocata nell'ambito della riscrittura delle norme di attuazione in materia di rapporti finanziari e avrebbe dovuto essere affidata alla Commissione paritetica prevista dallo stesso art. 43.

Tale imposizione avrebbe pertanto dovuto svolgersi in piena coerenza con la disciplina statutaria con le disposizioni che regolano i rapporti finanziari con lo Stato.

Ciò ha indotto l'Amministrazione regionale ad avviare il procedimento di impugnazione dei commi 418 e 419 dell'articolo unico della legge n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015) con il ricorso iscritto al n. 41/2015 presso la Corte costituzionale. Tuttavia, per effetto della deliberazione della Giunta regionale n. 232 del 30 giugno 2016 — in forza dell'accordo tra Stato e Regione del 20 giugno 2016 — il Presidente della Regione siciliana ha dovuto rinunciare a tale ricorso innanzi a codesta Corte costituzionale.

Nel prosieguo, nonostante ci siano stati diversi incontri a livello politico tra componenti del Governo regionale e rappresentanti del Governo centrale, finora non è stato istituito alcun tavolo di negoziazione per pervenire all'intesa in conformità alla normativa statutaria.



«Il principio dell'equilibrio di bilancio comporta che le parti — anzitutto lo Stato — debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette», e gli accordi tra Stato e Regioni speciali devono consentire «di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi» dando tempestiva soluzione al problema delle sottrazioni di risorse alle regioni ad autonomia speciale prodotte da varie disposizioni di legge statale, «attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro» (cfr. sentenza n. 155/2015). Ciò in quanto «il protrarsi dell'anomala situazione pone in essere un ingiustificato sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e [la] violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)» (sentenza n. 39 del 2013), al quale va posto immediato rimedio». (Cfr. Corte costituzionale, sentenza 155/2015).

La giurisprudenza costituzionale ha in particolare sottolineato «L'indefettibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare ... congruità dei mezzi», poiché «L'inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conforme al dettato costituzionale ed allo stesso disegno della legge n. 42 del 2009 ha determinato una situazione che può pregiudicare l'assetto economico-finanziario delle autonomie speciali nella misura in cui non assicuri la congruenza tra l'attribuzione di risorse fiscali successivamente alla riforma del 2011 e le funzioni effettivamente attribuite ed esercitate dalle stesse autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015 e n. 23 del 2013).

Del resto, come già quello del 2016, anche l'Accordo del 2017 richiama in premessa la necessità delle norme di attuazione, non potendosi, ai sensi dello Statuto, intervenire con legge ordinaria a modificare le norme in materia finanziaria.

Ciononostante lo Stato, con la norma impugnata, pretende di attuare con legge ordinaria, e perciò unilateralmente, la previsione circa la destinazione di almeno ulteriori 70 milioni di euro ai liberi consorzi da parte della Regione.

Ancora oggi non si è provveduto alla revisione complessiva della disciplina di attuazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Le norme di attuazione risalgono infatti al 1965 e, pur se novellate dal decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, per recepire l'Accordo del 2016, lo sono solo nella parte relativa a taluni profili tributari. Gli adattamenti intervenuti risultano del tutto insufficienti mentre gli accordi conclusi dalla Regione imponendo la rinuncia ai ricorsi di fronte a codesta ecc. Corte non hanno consentito un pronunciamento al giudice delle leggi sui prospettati profili di grave squilibrio finanziario.

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava l'indicazione dei criteri e delle linee guida che devono presiedere alla definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali: risarcimento degli effetti pregiudizievoli causati alla finanza regionale dai criteri di riparto con lo Stato del gettito tributario prodotto in loco, rimodulazione in modo più appropriato delle relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi, definizione di regole appropriate per il futuro volte a rimediare agli effetti distorsivi prodotti dalle regole sul riparto del gettito tributario.

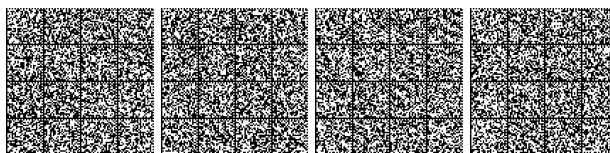
La norma che oggi si impugna prescinde, invece, da tutto ciò e non tenendo conto della situazione finanziaria degli enti siciliani di area vasta non li esclude dal contributo al riequilibrio della finanza pubblica, esclusione a cui è stato condizionato il parere reso dalla regione sulla legge di bilancio 2018, ponendosi così in contrasto col principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione.

Pertanto, all'art. 1, comma 829, della legge n. 205/2017, nella parte in cui conferma oneri divenuti insostenibili a carico della finanza regionale e di quella dei suddetti enti locali siciliani di area vasta, risulta correlata l'illegittimità sopravvenuta dell'articolo unico, commi 418 e 419 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Art. 1, comma 830. Violazione degli articoli 20 e 43 dello Statuto regionale, degli articoli 117, comma 3, e 119, commi primo e quarto della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, degli articoli 5 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito e dell'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il valore del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici nonché per violazione del principio di eguaglianza, alla luce dell'art. 116 della Costituzione.

L'art. 119 della Costituzione, applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, riconosce agli enti territoriali l'autonomia finanziaria, intesa quale autonomia di entrata e di spesa.

A seguito della modifica apportata all'art. 119 con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), tale autonomia è condizionata al rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e Regioni ed enti locali sono tenuti a concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.



La norma che oggi si impugna palesemente disconosce e pregiudica detta autonomia, allorché impone unilateralmente alla Regione siciliana un vincolo in materia finanziaria, prescindendo del tutto dal rispetto del principio consensualistico di cui all'art. 43 dello Statuto. È vero che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ripetutamente sottolineato, anche in decisioni pronunciate proprio nei confronti di questa Regione, l'ampiezza degli ambiti di intervento del legislatore statale in una materia «trasversale» come il coordinamento della finanza pubblica, ma codesto Giudice ha anche precisato che neanche la situazione di emergenza finanziaria può alterare il riparto costituzionale delle competenze.

Ora, se è certo che i principi del coordinamento finanziario si applicano nei confronti delle autonomie speciali (cfr: sentenza n. 64/2016), la norma censurata non può qualificarsi norma fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, in grado, in quanto tale, di incidere sia sull'autonomia di spesa della Regione sia su ogni altro tipo di competenza regionale, anche esclusiva.

Attingendo agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale sul tema, si rileva che possono essere considerati principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica disposizioni statali che, intervenendo sulla spesa delle Regioni e degli enti locali, si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente e che non prevedano strumenti o modalità concreti da utilizzare per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Non si comprende, pertanto, come possa riconoscersi l'esclusiva attinenza all'equilibrio di finanza pubblica ad una norma che interviene sull'autonomia di spesa della Regione non per disporre misure di contenimento della spesa corrente, ma per prescrivere quanto e per quanto tempo l'Ente debba innalzare la spesa per investimenti.

Né a diversa conclusione può giungersi sulla scorta della più recente concezione positiva del coordinamento della finanza pubblica, che fa perno sui criteri della virtuosità in un'ottica finalistica di coordinamento per obiettivi.

Secondo tale impostazione — che, finito il tempo della c.d. «legislazione della crisi», si pone su una strada più rispettosa dell'autonomia degli enti — la funzione di coordinamento comprende, oltre gli interventi volti al contenimento (purché transitorio) della spesa corrente, forme meno pervasive, funzionali al miglioramento complessivo del sistema economico.

Come ribadito, in ultimo, con sentenza n. 272/2015, la materia del coordinamento della finanza pubblica comprende anche le norme aventi la funzione di «riorientare» la spesa pubblica, per una complessiva maggiore efficienza del sistema.

Senonché, la previsione impugnata non sembra avere lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa, funzionale al miglioramento complessivo del sistema economico, in quanto — lungi dal «riorientare» la spesa pubblica, ad esempio con meccanismi incentivanti o disincentivanti che lascino alla Regione i necessari spazi di determinazione autonoma — pone un vero e proprio «diktat», senza, peraltro, fare chiarezza sulle conseguenze che deriverebbero dalla sua violazione e, quindi, esorbita dalla materia del coordinamento della finanza pubblica.

In sostanza, la norma impugnata impone alla Regione siciliana, e solo ad essa, per cinque esercizi finanziari un vero e proprio obbligo di «riqualificare la propria spesa, attraverso il progressivo aumento degli investimenti», secondo una determinata misura annua, senza che la suddetta disposizione, per l'ambito limitato di applicazione, appaia funzionale a perseguire un obiettivo di crescita di più ampio respiro e senza che alcun aspetto di premialità possa, comunque, essere messo in relazione con il raggiungimento dell'obiettivo imposto.

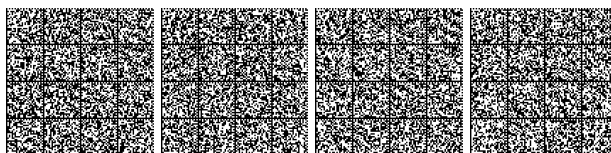
La limitazione dell'autonomia finanziaria della Regione non appare, dunque, nel caso di specie, giustificata dalla tutela di un superiore interesse costituzionale, non avendo la norma censurata il carattere di principio fondamentale del coordinamento finanziario.

Del resto, che non si sia in presenza di un principio di tal fatta è confermato dalla circostanza che la disposizione censurata ha quale unica destinataria questa Regione, con ulteriore profilo di illegittimità rinvenibile nella violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, alla luce dell'art. 116 della Costituzione, che riconosce l'autonomia differenziata di tutte le Regioni a Statuto speciale, e non solo di alcune di esse.

Al riguardo, si evidenzia che dalla norma impugnata non si evincono le ragioni per cui l'obbligo introdotto abbia avuto quale unica destinataria la Regione siciliana.

Fermo restando che anche la Regione siciliana tiene in gran conto l'obiettivo di aumentare la spesa per investimenti, occorre rilevare che tale obiettivo essa deve poter perseguire nell'ambito della propria autonomia di spesa, garantita dall'art. 119 della Costituzione.

Infine, non potendosi riconoscere alla disposizione all'esame di codesta ecc.ma Corte, il carattere di principio fondamentale del coordinamento finanziario, con riferimento alla stessa emerge anche il profilo della violazione dell'art. 43 dello Statuto.



L'obbligo, per la Regione siciliana, di incrementare «gli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.», invero, è stato introdotto dalla legge statale omettendo del tutto il ricorso alle procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione».

Ai sensi della predetta norma, le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà perseguiti dalla legge delega nel rispetto degli statuti speciali, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione delle rispettive discipline statutarie, da definire con le procedure dalle stesse previste e tale regola vale anche per il rispetto del patto di stabilità interno e dell'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

Come confermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 71/2012 e n. 141/2012), l'art. 27 della legge n. 42/2009 pone una effettiva riserva di competenza alle norme di attuazione degli Statuti per modificare la disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti.

Si consideri che codesto Giudice, quando ha mandato esenti da censure le norme che da tale modulo procedurale si allontanano, segnatamente pronunciandosi su ricorsi di questa Regione, lo ha fatto con riguardo alle manovre, che sotto la spinta delle urgenze determinate dalla crisi economico-finanziaria, richiedono il contributo anche delle regioni a statuto speciale e province autonome alla tenuta ed al consolidamento dei conti pubblici. E ciò senza mancare di specificare come la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non possa validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo.

Pertanto, posto che il vincolo introdotto dalla norma censurata — che, come detto, non costituisce espressione della finzione statale di coordinamento — incide direttamente sulle modalità di esplicazione della funzione amministrativa di spesa attribuita all'autonomia della Regione, si ritiene che nessuna deroga al principio pattizio previsto dalla norma statutaria possa essere utilmente opposta dallo Stato.

Per la diretta ricaduta della norma impugnata sull'autonomia della Regione, che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria, va altresì considerato che, poiché all'autonomia finanziaria si correla quella sancita dall'art. 20 dello statuto regionale, in ordine allo svolgimento, da parte della Regione, delle funzioni che alla stessa fanno capo, è da lamentare anche la violazione di tale norma statutaria, stante la limitazione che l'illegittima compressione dell'autonomia di spesa comporta sullo svolgimento delle funzioni amministrative da parte della Regione.

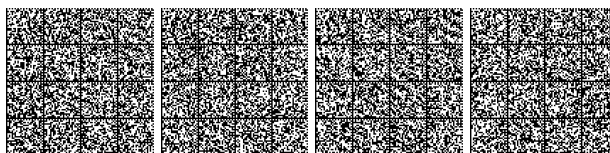
Senza recesso dalle doglianze in precedenza esposte, si evidenzia che, anche ove nell'art. 1, comma 830, della legge n. 205/2017 potesse rinvenirsi un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la norma sarebbe da ritenere, comunque, costituzionalmente illegittima.

Invero, la circostanza che non sia stata preceduta da alcun accordo fra Stato e Regione, relativamente alle spese per investimenti, consente di poter rilevare un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della stessa, per violazione degli articoli 120 e 5 della Costituzione, essendo stata introdotta in spregio del principio di leale collaborazione sancito dalle predette norme costituzionali.

Codesta ecc.ma Consulta ha riconosciuto l'Accordo quale strumento «ormai consolidato [...] per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria - costituzionalmente rafforzata», atteso che «il contenuto dell'accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione» (sent. n. 99 del 2014).

Al riguardo, ha pure precisato che allo Stato è consentito prescindere dall'accordo con la Regione e assumere determinazioni unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie solo quando l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque la successiva negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità (sentenze nn. 19 del 2015 e 66 del 2016).

Ora, poiché il previsto aumento della spesa per investimenti non costituisce adempimento coessenziale alla manovra, la norma avrebbe potuto, tutt'al più, prevederlo come elemento di una successiva negoziazione e, quindi, la sua diretta e puntuale imposizione da parte del comma 830, su cui è questione, risulta lesiva del principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 120 della Costituzione e comporta, perciò, illegittima invasione della competenza regionale in materia finanziaria e in materia amministrativa.



La stessa ambigua formulazione della norma, secondo cui la Regione «si impegna», sembra svelare i dubbi del legislatore statale circa la legittimità di imporre unilateralmente l'obbligo ivi previsto.

Del resto, della necessità della negoziazione ha dato conferma lo Stato, allorché ha sottoscritto con la Regione gli accordi già in precedenza citati.

Si noti che l'accordo del 2016, al terzo Considerato delle premesse, richiama la necessità delle norme di attuazione, non potendosi, ai sensi dello Statuto, intervenire con legge ordinaria a modificare le norme in materia finanziaria.

Peraltro, ferme restando le considerazioni svolte sulla necessità di una riscrittura delle norme di attuazione in materia di rapporti finanziari e in disparte il valore da riconoscere ad accordi ai quali non segua, appunto, la riscrittura delle norme di attuazione, in nessuno degli Accordi attualmente in essere la Regione siciliana si è obbligata, dal 2018 al 2022, ad incrementare gli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.

Nell'Accordo del 2016, la Regione siciliana e lo Stato hanno convenuto, «al fine di riqualificare la spesa regionale e favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti», che la Regione si impegnasse, «per gli anni dal 2017 al 2020, a realizzare riduzioni strutturali della spesa corrente, ...», prevedendo, altresì, gli strumenti attraverso cui realizzarle ma è evidente che pur se Stato e Regione hanno insieme individuato il fine, in vista del quale la Regione si è impegnata a diminuire la spesa corrente, da tale clausola non può in alcun modo trarsi l'obbligo per la Regione di realizzare quel fine, nei tempi e nelle misure stabilite dalla norma che, difatti, nessun richiamo fa all'accordo.

Infine, considerato che con gli accordi richiamati è stata regolata la materia della spesa, altro profilo di censura, che ridonda anch'esso in una lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione, si individua nella violazione del legittimo affidamento della Regione sulla stabilità dell'assetto dei rapporti con lo Stato in materia finanziaria, quale risultante dagli accordi in vigore, che trova copertura nell'art. 3 della Costituzione.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2017, n. 205, con riferimento a:

l'art. 1, comma 829, nella parte in cui, nell'escludere dal computo della spesa corrente del 3 per cento annuo, di cui all'art. 1, comma 510, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, gli oneri a carico del bilancio della Regione siciliana destinati ai liberi consorzi del relativo territorio, di almeno 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo del 2016, ne ribadisce la prescrizione a carico del bilancio regionale 2018 in violazione dell'art. 43 dello Statuto regionale, degli articoli 5 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito, e correlata illegittimità sopravvenuta dell'articolo unico, commi 418 e 419, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

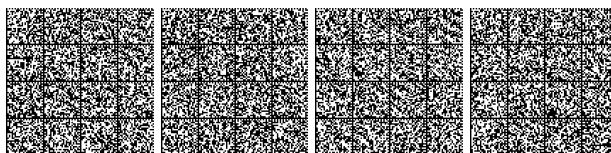
l'art. 1, comma 830, primo periodo per violazione degli articoli 20 e 43 dello Statuto regionale, degli articoli 117, comma 3, e 119, commi primo e quarto della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, degli articoli 5 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione che deve informare tutti i rapporti tra Stato e regioni e dell'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il valore del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici nonché per violazione del principio di eguaglianza, alla luce dell'art. 116 della Costituzione.

Si allegano al presente atto:

- delibere della Giunta regionale di autorizzazione a proporre il presente ricorso;
- copia parere Conferenza unificata rep. atti n. 17441/CU del 14 dicembre 2017;
- copia «Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica» del 20 giugno 2016;
- copia «Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica» del 12 luglio 2017.

Palermo-Roma, 26 febbraio 2018

Avv. MINEO - Avv. VALLI



N. 63

Ordinanza dell'8 febbraio 2018 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sui ricorsi riuniti proposti da Università degli studi di Catania e Giordano Daniela contro Lo Bello Lucia.

Università - Chiamata dei professori di prima e di seconda fascia - Ammissione al procedimento - Cause di incompatibilità - Mancata menzione del rapporto di coniugio.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 104 [recte: n. 240] (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 18, comma 1, lett. b), ultimo periodo.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

IN SEDE GIURISDIZIONALE

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 619 del 2017, proposto da: Università degli studi di Catania, in persona del rettore p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Reina, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Santo Spagnolo in Palermo, via Massimo D'Azeglio, 5;

contro Lucia Lo Bello, rappresentata e difesa dagli avvocati Rosario Panebianco Carmelo Elio Guarnaccia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giorgio Eugenio Ferrara in Palermo, via Giuseppe Giusti, 1;

nei confronti di Daniela Giordano, non costituita in questo giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 684 del 2017, proposto da: Daniela Giordano, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Sala, Salvatore Raimondi e Luigi Raimondi, con domicilio eletto presso lo studio degli ultimi due in Palermo, via Gaetano Abela, 10;

contro Lucia Lo Bello, rappresentata e difesa dagli avvocati Rosario Panebianco e Carmelo Elio Guarnaccia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giorgio Eugenio Ferrara in Palermo, via Giuseppe Giusti, 1;

nei confronti di Università degli studi di Catania, in persona del rettore p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Reina, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Santo Spagnolo in Palermo, via Massimo D'Azeglio, 5;

per la riforma, in entrambi gli appelli: della sentenza del tribunale amministrativo regionale Sicilia - Sez. Staccata di Catania: Sezione I n. 1100/2017, resa tra le parti, concernente la procedura selettiva per la chiamata a professore di I fascia per il settore concorsuale 09/H1 - settore scientifico-disciplinare ING-INF/05 presso il dipartimento di Ingegneria elettrica, elettronica e informatica dell'Università degli studi di Catania, approvato con decreto rettorale n. 1555 del 9 maggio 2016.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in entrambi i giudizi di Lucia Lo Bello;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2018 il Cons. Hadrian Simonetti, uditi per le parti gli avvocati Vincenzo Reina, Rosario Panebianco e Salvatore Raimondi;

1. Con decreto rettorale del 9 maggio 2016 è stata bandita la procedura di selezione ai sensi dell'art. 24, comma 6, della legge n. 240/2010, per la chiamata di un professore di prima fascia per il settore concorsuale 09/H1, richiesta dal dipartimento del settore-disciplinare ING-INF/05.



Per quanto più rileva in questa sede, nel bando si prevedeva che non potessero partecipare coloro che avevano un grado di parentela o di affinità entro il quarto grado con un professore di prima o di seconda fascia appartenente allo stesso dipartimento richiedente l'attivazione della procedura di chiamata.

Alla procedura hanno partecipato le docenti di seconda fascia Daniela Giordano e Lucia Lo Bello, la prima risultando vincitrice e, infine, con decreto del 31 ottobre 2016, nominata professore di prima fascia con decorrenza giuridica dal giorno dopo.

2. La prof. Lucia Lo Bello ha impugnato gli atti della procedura, deducendo la violazione dell'art. 18, comma 1 lettera *b*) e *c*), legge n. 240/2010 sul rilievo che il marito della prof.ssa Giordano, il prof. Alberto Faro, appartenesse allo stesso dipartimento e sul presupposto che la previsione di legge del rapporto di parentela e di affinità ricomprendesse anche il rapporto di coniugio.

3. Il Tar, con sentenza n. 1100/2017, ha giudicato il ricorso fondato, reputando che fosse possibile interpretare estensivamente, applicandola alla fattispecie in questione, la norma di legge di cui al citato art. 18 ed il conseguente divieto. Da qui la necessità di escludere dalla procedura la prof.ssa Giordano e di chiamare in sua vece la prof.ssa Lo Bello.

4. L'Università di Catania ha proposto un primo appello, iscritto al nr. 619/2017, avverso la sentenza eccependo la tardività del ricorso originario, nonché l'erroneità della pronuncia in ordine all'applicazione alla specifica procedura in contestazione, disciplinata dall'art. 24, comma 6, dell'art. 18 della legge n. 240/2010, trattandosi di una ipotesi di incompatibilità avente per definizione carattere tassativo.

Ha inoltre sostenuto come, a monte, la scelta di bandire un posto per il settore 09/H1 fosse dipesa in massima parte dai titoli prodotti dalla prof.ssa Giordano, sicché la sua esclusione avrebbe comportato l'impossibilità stessa di bandire la procedura. Infine ha censurato il capo di sentenza recante l'accertamento in ordine alla fondatezza della pretesa della prof. Lo Bello ad essere chiamata.

5. La prof. Daniela Giordano ha presentato un secondo appello, con un distinto ricorso iscritto al nr. 684/2017, avverso la medesima sentenza, ricostruendo in premessa la tipologia della procedura esperita, eccependo nuovamente l'inammissibilità dell'originario ricorso, nel merito deducendo la violazione, con la sentenza, degli articoli 18 e 24 della legge n. 240/2010.

6. Si è costituita in entrambi i ricorsi la prof.ssa Lucia Lo Bello, replicando con articolate memorie difensive, anche per quanto concerne l'applicazione delle regole di incompatibilità alla procedura di cui all'art. 24, comma 6, richiamando precedenti del Consiglio di Stato e del CGARS sul punto.

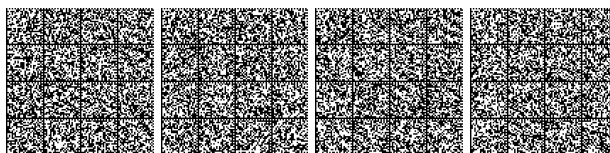
7. Depositate ulteriori memorie difensive, all'udienza dell'11 gennaio 2018 entrambi gli appelli sono passati in decisione.

8. Gli appelli debbono essere riuniti, ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., essendo proposti contro la stessa sentenza.

9. Deve essere esaminata preliminarmente l'eccezione di irricevibilità, per tardività, del ricorso di primo grado, riproposta dall'Università con il primo motivo di appello e dalla prof.ssa Giordano con il secondo motivo del suo appello.

Si assume che sarebbe stato onere della prof.ssa Lo Bello impugnare immediatamente il bando, con cui era stata indetta la procedura selettiva qui in contestazione (chiamata dei docenti in servizio presso l'ateneo, a norma dell'art. 24, comma 6, legge n. 240/2010, sul duplice e convergente rilievo per cui nel bando non era riportata la preclusione ovvero il divieto di partecipazione di cui all'art. 18, comma 1, lettera *b*), ultimo periodo, della legge n. 240/2010, riferito anche al coniuge; e, data la particolare natura della procedura di cui al citato art. 24, non era dubitabile che alla stessa avrebbe partecipato la prof.ssa Giordano. Sicché, assume in particolare l'Università, non solo nulla vietava (testualmente) alla prof.ssa Giordano di partecipare alla procedura ma, data la natura della stessa e i titoli in possesso della Giordano, la prof.ssa Lo Bello «non avrebbe potuto aspirare a vincere il concorso» e di tale ineluttabile destino sarebbe dovuta essere «da subito ben consapevole» (v. appello a p. 6).

Il ragionamento dell'Università, per quanto concerne la più volte enfatizzata particolarità della procedura di chiamata diretta di cui all'art. 24, comma 6, legge n. 240/2010 è ulteriormente sviluppato nella memoria di costituzione nel giudizio n. 648/2017, dove si sottolinea come all'origine della vicenda vi sia stata l'assegnazione da parte del Consiglio di amministrazione dell'ateneo di «tre punti organico da destinare a tali selezioni», per poi giungere alla selezione di tre settori concorsuali sulla base del metodo scientifico dei settori medesimi.



Ai fini di tale valutazione — sostiene sempre l'Università, come anche la difesa della prof.ssa Giordano nel primo motivo del suo appello — l'individuazione del settore di concorso 09/H1, «Sistemi di elaborazione delle informazioni», sarebbe avvenuto in funzione e grazie all'apporto delle ricerche e dei titoli scientifici proprio della prof.ssa Giordano. Il che, sottintende l'appellante, ne avrebbe reso sicura la partecipazione al concorso e certa la sua vittoria.

Il ragionamento nel suo insieme, confutato con vigore dalla difesa della prof.ssa Lo Bello, non persuade il Collegio.

Va ribadito, in primo luogo, il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui il bando, data la sua natura di atto endo-procedimentale avente carattere generale, non costituisce di regola un atto immediatamente lesivo, tale da far sorgere un onere di immediata impugnazione. Peraltro, anche quando sia possibile predicarne l'immediata lesività, ciò avviene in ragione e a motivo sempre e soltanto di eventuali clausole escludenti (o comunque ostative ad una partecipazione consapevole ed effettiva) in esso ricomprese, tali da far presagire come del tutto scontata la propria (futura) esclusione dalla procedura o comunque l'inutilità della partecipazione ad essa; ma non con riguardo alle altrui ammissioni, in gara o al concorso, la cui impugnazione, prima ancora che la procedura faccia il suo corso e giunga a conclusione con l'approvazione della graduatoria, non solo non costituisce un onere ma neppure una facoltà. Con la conseguenza che un eventuale ricorso proposto direttamente contro il bando o avverso immediatamente l'ammissione di un altro partecipante sarebbe giudicato inammissibile.

Le eccezioni previste dal legislatore, come ad esempio in tema di procedure di affidamento di contratti pubblici al lume dell'art. 120 comma 2-bis del c.p.a., dove l'omessa impugnazione delle (altrui) ammissioni preclude la facoltà di far valere l'illegittimità dei successivi atti, hanno carattere tassativo e costituiscono un *numerus clausus*, di cui, lungi dal teorizzarne l'estensione ad altri ambiti di materia, parte della dottrina e della giurisprudenza ne affermano piuttosto la dubbia coerenza con il sistema costituzionale ed euro-unitario della tutela in giudizio contro gli atti della pubblica amministrazione (v., da ultimo, tribunale amministrativo regionale Piemonte, ordinanza 88/2018).

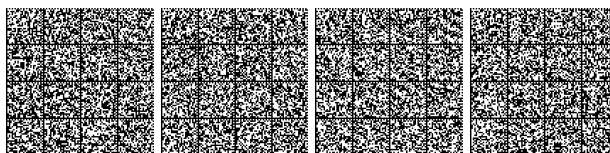
A tutto questo si deve aggiungere come l'intero ragionamento dell'Università assume, come certi, fatti che all'avvio del procedimento erano ancora solamente possibili, a tutto concedere probabili: nell'ordine, la scelta della prof.ssa Giordano di partecipare alla procedura, e il giudizio della Commissione che il suo fosse il profilo da preferire in termini di merito.

Opinare diversamente, in termini di automatismo (della sequenza: indizione, partecipazione e valutazione), significherebbe negare in radice l'esistenza di una fase istruttoria nel procedimento posto in essere, svilendo il ruolo della commissione giudicatrice e, più in generale, la funzione stessa della selezione.

10. Una volta disattesa l'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado e quindi il primo motivo dell'appello, il Collegio passa ora ad esaminare i motivi secondo e terzo dei due appelli con i quali, in termini pressoché coincidenti, è dedotta l'erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione degli articoli 18, comma 1, lettera b) e c) e 24 della legge n. 240/2010.

Va premesso, per una migliore comprensione della vicenda, come non sta contestato il rapporto di coniugio tra la prof.ssa Giordano, che ha preso parte alla procedura di selezione per la chiamata di un professore di prima fascia richiesta dal dipartimento di Ingegneria elettrica, elettronica e informatica dell'Università di Catania, e il prof. Alberto Faro, docente di prima fascia e decano del medesimo dipartimento appena citato. Né è contestato dall'Università, né sarebbe invero contestabile, che nel bando del 9 maggio 2016 (art. 2), e prima ancora nel regolamento d'ateneo del 7 febbraio 2014 (art. 14, comma 3), fosse stato mutuato e ripreso dalla norma di legge il divieto di partecipare anche alla procedura per chiamata diretta — di «coloro i quali, alla data di presentazione della domanda, abbiano un grado di parentela o di affinità entro il quarto grado compreso con un professore appartenente alla struttura didattica che richiede l'attivazione della procedura, o con il rettore, o con il direttore generale o con un componente del Consiglio di amministrazione dell'ateneo».

Tale divieto, come già detto, corrisponde pressoché alla lettera alla previsione di legge, racchiusa all'art. 18, comma 1, lettera b) della legge n. 240/2010, secondo cui «ai procedimenti per la chiamata, di cui al presente articolo, non possono partecipare coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo». Una previsione di divieto che già il legislatore espressamente estende al conferimento degli assegni di ricerca, alla stipulazione dei contratti di cui all'art. 24, e più in generale ancora, con formula di chiusura, a «contratti a qualsiasi titolo erogati dall'ateneo»; e che questo Consiglio ha già reputato applicabile ai procedimenti per chiamata diretta (v. C.G.A. n. 417/2016, come anche la pressoché coeva Cons. St., VI, n. 4704/2016).



Se questo è l'ambito oggettivo della disposizione, quel che è contestato è, piuttosto, l'ambito soggettivo del divieto, ovvero l'interpretazione estensiva che ne ha offerto il Giudice di primo grado con la sentenza impugnata, ritenendo che — per riprendere un passaggio cruciale della motivazione — «se la *ratio* della norma è quella di evitare l'ingresso nelle strutture universitarie o la progressione in carriera dei soggetti legati da vincoli di parentela così stretta, con coloro che già vi appartengono, da far presumere che la loro chiamata possa essere influenzata in maniera determinante dalle relazioni che legano il parente o l'affine del candidato con altri componenti della struttura di appartenenza, allora è evidente che tale *ratio* ricorra anche, e soprattutto, nel caso di coniugio».

Detta interpretazione estensiva, invocata già in primo grado dall'originaria ricorrente, è fermamente avversata dalle difese delle parti appellanti, sottolineando la natura tassativa e derogatoria del divieto di legge come, più in generale, delle cause di incompatibilità previste a vario titolo dall'ordinamento, di cui sarebbero possibili interpretazioni solamente e strettamente testuali, a norma degli articoli 12 e 14 disp. prel. codice civile.

Se queste sono le contrapposte tesi di parte, il Collegio non ignora come, nella stessa direzione percorsa dal Giudice di primo grado, constano altri precedenti, anche nella giurisprudenza di secondo grado (v., in particolare, Cons. St., VI, n. 1270/2013; tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, n. 11393/2015, tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, n. 2748/2013, tribunale amministrativo regionale Abruzzo, l'Aquila n. 703/2012) che motivano sul rilievo per cui la familiarità, tra giudicante e giudicato, che la legge valuta in contrasto con il principio di uguaglianza e con la par condicio tra i candidati, sarebbe «della massima intensità nel caso del coniuge» (Cons. St., 1270/2013 cit.); e irragionevole sarebbe quindi che sia causa di incompatibilità il rapporto di affinità, che è con i parenti del coniuge, e non anche il rapporto di coniugio. Si tratta, tuttavia, di un indirizzo che non può definirsi consolidato e che non assurge a diritto vivente, a fronte del quale questo Collegio reputa preminente, sul piano testuale, la considerazione per cui in linea di principio membri della famiglia possono essere il coniuge, i parenti e gli affini e, con tale considerazione, la consapevolezza della nota differenza, nel Codice civile, tra coniugio e parentela e tra coniugio e affinità.

Di certo non sfugge al Collegio come l'affinità presupponga il rapporto di coniugio, come senza il matrimonio non vi sarebbe alcun vincolo fra una persona e i parenti del suo coniuge; reputa tuttavia che al risultato manifestamente irragionevole che si determina in ragione della lacuna normativa — che non fa menzione del coniuge, accanto a parenti e affini, come anche non fa menzione delle unioni civili e delle convivenze ai sensi della legge n. 76/2016 — non si possa ovviare per via interpretativa, ostandovi:

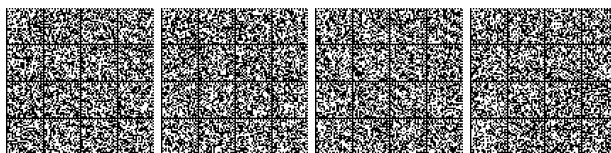
da un lato il carattere e la natura della disposizione di legge che qui si vorrebbe applicare, che ponendo un limite alla libertà di accesso ai concorsi pubblici (incidendo, in definitiva, anche sulla libertà di ricerca di un lavoro), ha portata tassativa e non può essere applicata fuori dei casi espressamente contemplati;

dall'altro lato il complessivo tessuto ordinamentale, in cui le cause di esclusione dalla partecipazione a procedure concorsuali, fondate su presumibili conflitti di interessi, devono costituire l'*extrema ratio* cui ricorrere solo quando non siano possibili altri strumenti per evitare il conflitto di interessi (v. in altro ambito, ma con portata di principi generali di derivazione europea, gli articoli 42, 67, comma 2, e 80, comma 5, lettera *d*) ed *e*), decreto legislativo n. 50/2016).

Sicché, reputa il Collegio che la sola via per rimediare ad una simile lacuna, che appare del tutto priva di ragionevolezza ed incompatibile con la logica del sistema, sia quella di dubitare della legittimità costituzionale della norma nella parte in cui non vieta di partecipare ai procedimenti per la chiamata (anche, se non prima di tutto) a coloro che sono in rapporto di coniugio con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo.

L'evidente omogeneità della situazione del coniuge rispetto a quella dei parenti e degli affini postula un eguale trattamento, in assenza di qualsiasi valida ragione che giustifichi una diversità di disciplina (v., *ex multis*, Corte costituzionale n. 99/1997, 144/1983, 110/1975).

Una simile questione, preordinata ad una pronuncia che in ragione dell'uguaglianza e dell'imparzialità, ricomprenda nel disposto normativa dell'art. 18, comma 1, lettera *b*) citato, anche il rapporto di coniugio (e le unioni civili nonché le convivenze), oltre ad essere non manifestamente infondata per tutte le ragioni sin qui evidenziate, non potendosi in questo caso invocare la discrezionalità del legislatore, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, per violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza buon andamento e imparzialità, è anche rilevante ai fini della decisione. Ciò sul rilievo per cui, nel caso di specie, ad onta del suo collocamento a riposo (ad effetti differiti) con decreto rettorale del 18 febbraio 2016, il coniuge della prof.ssa Giordano alla data del bando e per tutto lo svolgimento



della procedura di chiamata prestava ancora servizio presso il dipartimento, come dimostra il fatto che fosse presente e partecipe al consiglio di dipartimento del 26 ottobre 2016, dal quale si assentò quando si trattò di votare sulla proposta di chiamata della moglie a professore di prima fascia, per poi rientrare subito dopo (v. il verbale di cui al doc. 6 allegato al ricorso di primo grado).

A fronte della presenza in servizio sino al 1° novembre 2016, ove il divieto fosse declinabile anche nei confronti del coniuge, quale soluzione strettamente obbligata sul piano costituzionale, pena altrimenti una manifesta e ingiustificata disparità di trattamento e il sacrificio dell'imparzialità proprio in quei casi in cui il suo rispetto parrebbe più urgente, è quindi evidente che la prof.ssa Giordano non avrebbe potuto partecipare alla procedura per la chiamata, a conferma della prospettazione della originaria ricorrente in primo grado.

11. Non potendosi definire ora l'esito del giudizio, resta da esaminare la domanda cautelare avanzata con l'appello sia dall'Università di Catania che dalla prof.ssa Giordano, che il Collegio reputa di accogliere limitatamente al capo della sentenza con cui, annullata la chiamata della Giordano, si afferma altresì l'obbligo dell'ateneo di «disporre la chiamata della ricorrente». Si intende quindi che, nella pendenza del giudizio di costituzionalità, non dovrà procedersi all'assunzione come professore di prima fascia di nessuno dei due candidati parti in causa.

12. Alla luce delle considerazioni che precedono, i giudizi qui riuniti vanno sospesi in attesa della definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, disponendosi la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Ogni altra statuizione in rito e nel merito è riservata all'esito del procedimento davanti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, riuniti gli appelli, non definitivamente pronunciando sugli stessi, visti gli articoli 134 Cost., 1 della l. cost. 1/1948, 23 e ss. della l. 87/1953 e 79 del decreto legislativo n. 104/2010:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera b), ultimo periodo, della legge 104 del 2010 («Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario») nella parte in cui non si fa menzione del rapporto di coniugio in aggiunta alla parentela e alla affinità, fino al quarto grado compreso, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, ai sensi e nei termini di cui in motivazione;

2) dispone la sospensione dei giudizi di appello in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;

3) dispone la sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata, nei limiti di cui in motivazione.

Dispone altresì che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;

Hadrian Simonetti, consigliere, estensore;

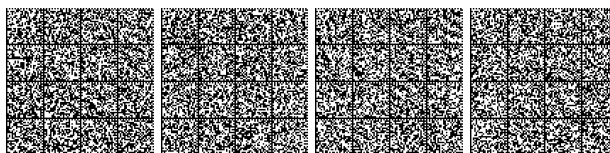
Nicola Gaviano, consigliere;

Giuseppe Barone, consigliere;

Maria Immordino, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: SIMONETTI



N. 64

Ordinanza del 19 febbraio 2018 del Tribunale di Vercelli sul ricorso proposto da B. A.

Capacità giuridica e di agire - Amministrazione di sostegno - Capacità di donare - Donazione, con le forme abilitative richieste, da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno - Mancata previsione.

– Codice civile, art. 774, primo comma.

TRIBUNALE DI VERCELLI

IL GIUDICE TUTELARE

In persona del Magistrato dott. Carlo Bianconi,

pronunciando a scioglimento della riserva assunta all'esito dell'udienza del 23 gennaio 2018;

letti gli atti della procedura di amministrazione di sostegno nell'interesse di A. B., nata a..... il..., ivi residente, ma dimorante in... presso la struttura;

letta l'istanza depositata in data 1° dicembre 2017 dall'amministratore di sostegno, P. B., sorella della beneficiaria, e volta ad ottenere l'autorizzazione del Giudice tutelare in ordine alla richiesta di «porre in essere in favore di C. F., figlia dell'amministrata, una donazione di modico valore, tramite la corresponsione della somma di euro 10.000,00»;

Osserva quanto segue.

Questo Giudice tutelare, letta l'istanza e svolta l'istruttoria di rito, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 774, comma 1, del codice civile, nella parte in cui non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte dei beneficiari di amministrazione di sostegno.

IL FATTO

Il Tribunale di Casale Monferrato (oggi accorpato all'ufficio in intestazione), in data 8 novembre 2006 ed in persona del Giudice tutelare, disponeva l'apertura della amministrazione di sostegno a tempo indeterminato in favore della beneficiaria A. B.

Osservava come la medesima, «in seguito a sanguinamento intracranico - E.S.A. con inondamento ventricolare del 13 agosto 2006, attualmente alterna momenti di vigilanza a momenti di sapor, esegue ordini, accenna a risposte verbali e presenta movimenti spontanei, così da essere impossibilitata a provvedere ai propri interessi, necessitando di assistenza».

Nominava all'Ufficio la di lei sorella, P. B.

Conferiva alla medesima il potere di «compiere tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, previa autorizzazione del Giudice Tutelare per questi ultimi, in nome e per conto della beneficiaria; di occuparsi della gestione del c/c n. presso la Banca... filiale di... e del n.... presso la Banca intestati alla beneficiaria; nonché compiere tutti gli atti necessari ed opportuni per la tutela della salute della beneficiaria».

Prevedeva quindi un obbligo di relazione annuale sulle condizioni di vita personale e sociale, oltre che sull'attività svolta.

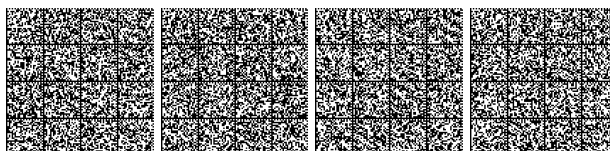
Con istanza del 1° dicembre 2017, sulla quale questo Giudice è oggi chiamato a provvedere, l'ADS, assistito dall'Avv. Maria Grazia Strami Ferrini del Foro di Vercelli, esponeva che:

il saldo attivo del conto corrente della beneficiaria acceso presso la (odierna) B. I., fosse pari ad €... alla data del 3 novembre 2017;

la beneficiaria fosse altresì titolare di un conto deposito titoli del valore di €... alla medesima data;

la beneficiaria avesse due figli maggiorenni ed economicamente indipendenti, M. C. e F. C.;

l'amministratore di sostegno, su suggerimento della figlia della beneficiaria e facendosi interprete della volontà di quest'ultima («che mai negherebbe, potendolo fare, un aiuto economico ai propri figli»), avesse in animo di corrispondere alla figlia medesima, in procinto di sposarsi «nel corso del 2018», «una somma che le consenta di far fronte alle proprie necessità, senza con ciò voler condizionare la liberalità alla celebrazione del matrimonio»;



la somma «opportuna allo scopo sopra prefigurato» dovrebbe calcolarsi in €...;

la medesima somma andrebbe «messa a riserva» nell'interesse dell'altro figlio della beneficiaria;

tale(i) esborso(i) sarebbe(ro) sostenibile(i) dalla beneficiaria, in ragione della capienza del suo patrimonio; essi rappresenterebbero altresì donazioni di valore modico ex art. 783 del codice civile, con conseguente superfluità di forme sacramentali, ferma la necessità di *traditio*;

l'amministratore di sostegno argomentava, in punto di diritto, circa la possibilità, per un beneficiario di amministrazione di sostegno, di effettuare donazioni;

questi, infatti, seppur limitato nell'autonomia negoziale, non diverrebbe mai formalmente incapace, non essendoci nell'amministrazione di sostegno pronuncia costitutiva, al contrario di quanto avviene nell'interdizione e nell'inabilitazione;

scopo della misura in parola è quello di permettere al beneficiario di superare le limitazioni che questo incontra, a causa della patologia, per soddisfare appieno le sue esigenze ed aspirazioni, che, altrimenti, verrebbero frustrate; ciò dovrebbe avvenire con l'assistenza dell'amministratore, o anche in via di sostituzione, ferma restando la necessità di ottenere specifica autorizzazione giudiziale per quegli atti, tra cui rientrerebbe la donazione, previsti dagli articoli 374 e 375 del codice civile.

Concludeva quindi con la richiesta di cui all'epigrafe, volta ad autorizzare l'Ads, in via di sostituzione e nell'interesse, in nome e per conto della beneficiaria, a «porre in essere in favore di C. F., figlia dell'amministrata, una donazione di modico valore, tramite la corresponsione della somma di euro...».

Il Giudice scrivente fissava l'udienza 23 gennaio 2018 per sentire le parti interessate.

In tale sede, l'Ads si riportava alla istanza in atti.

La beneficiaria, presentatasi a bordo di una carrozzina, dichiarava:

di andare d'accordo con la sorella, Ads, e con i figli, oltre che con il compagno della figlia, futuro genero;

di essere molto contenta del progetto matrimoniale della figlia;

di non ricordare la data fissata per le nozze;

di voler fare alla figlia «un bel regalo», che fosse «una sorpresa» [tant'è che il Giudice scrivente invitava la figlia della beneficiaria ad uscire momentaneamente dall'aula], e che consistesse in un «aiuto economico»;

di non avere una idea precisa della cifra da col rispondere, ma che le piacerebbe che con i soldi la figlia potesse «comprare una cucina»;

di avere riflettuto sul fatto di avere un altro figlio e che «bisogna fare uguale»;

concludeva «l'esame» proferendo la frase «so perché siamo qua, non è stato un disturbo per me venire, era per fare un regalo e contribuire al matrimonio di mia figlia».

Gli altri presenti, ossia i due figli, confermavano la genuinità degli intendimenti della beneficiaria, e chiedevano autorizzarsi il negozio; la figlia, in particolare, si diceva «emozionata dal gesto della mamma».

Il Giudice scrivente si riservava per la decisione, invitando contestualmente l'Ads a depositare la relazione annuale, contenente rendiconto economico, per l'anno 2017.

L'Ads provvedeva in data 30 gennaio 2018.

Dalla relazione emergeva come alla data del 31 dicembre 2017 la beneficiaria fosse ancora afflitta dai postumi di emorragia subaracnoidea con rottura di aneurisma cerebrale, con necessità di assistenza continuativa.

Dal rendiconto emergeva come alla data del 31 dicembre 2017, il compendio patrimoniale della beneficiaria constasse di €... (quanto al saldo attivo del conto corrente), di €... (quanto al controvalore degli investimenti mobiliari), di €... (quanto alla liquidità di cassa), e come esso fosse da sempre privo di altri cespiti immobiliari e mobiliari.

Quadro normativo

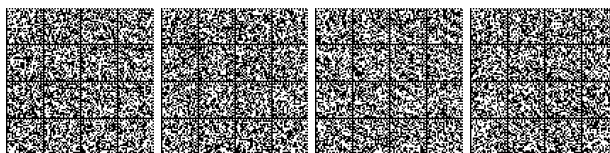
La decisione sull'istanza sconta la preliminare difficoltà di dirimere la questione in ordine alla ammissibilità, nel nostro ordinamento, di una donazione posta essere da un soggetto beneficiario di amministrazione di sostegno.

La fattispecie non è disciplinata espressamente da norme di diritto positivo.

Essa non è stata fatta oggetto di pronunce della Corte di Cassazione.

L'argomento è stato, ad oggi, unicamente affrontato in sede dottrinale e dal a giurisprudenza di merito che si citerà nel prosieguo.

L'art. 774, comma 1, del codice civile prevede che «non possono fare donazioni coloro che non hanno la piena capacità di disporre dei propri beni».



Eccezioni a tale regola sono previste dal secondo periodo della norma, con riferimento ai minori ed agli inabilitati, in relazione al loro contratto di matrimonio; medesime regole ed eccezioni sono previste per i minori emancipati ed abilitati all'esercizio di impresa commerciale dal secondo comma della norma. Ulteriore eccezione è prevista dal secondo comma dell'art. 777 del codice civile, a mente del quale sono consentite, con le forme abilitative richieste, le liberalità in occasione di nozze a favore dei discendenti dell'interdetto o dell'inabilitato.

L'art. 776, dal canto suo, non prevede una eccezione alla regola generale, ma fissa piuttosto, sul piano della disciplina, una presunzione *juris et de jure* circa la annullabilità delle donazioni fatte dall'inabilitando (poi inabilitato), in epoca prossima o coeva alla celebrazione del giudizio di inabilitazione.

Per i beneficiari di amministrazione di sostegno, dunque, la norma di diritto positivo applicabile è, e resta, l'art. 774, comma 1, del codice civile.

La soluzione della questione, dunque, passa attraverso il vaglio interpretativo della questione se i medesimi abbiano, o meno, una «piena capacità di disporre dei propri beni».

Parte della dottrina, e della giurisprudenza di merito (cui aderisce l'Ads oggi istante), ritiene di dare soluzione positiva al quesito.

Si ricorda in particolare una pronuncia del Giudice tutelare presso il Tribunale di La Spezia (decreto 1° ottobre 2010, in NGCC 2011 parte prima, pagg. 77 e sgg.), secondo il quale, in sintesi:

il beneficiario di amministrazione di sostegno, se pure può venire limitato nella sua autonomia negoziale, non di meno non diviene mai formalmente incapace (non si pronuncia sentenza costitutiva di limitazione totale o parziale della capacità);

devesi ritenere che sicuramente nell'amministrazione di sostegno il beneficiario possa liberamente fare donazione, salvo che il giudice ritenga di dover inserire nel decreto la limitazione a tale facoltà, ex art. 411, comma 4 del codice civile;

ciò sulla base dello spirito e della impostazione della legge n. 6/2004; in tale ottica, devono privilegiarsi soluzioni ermeneutiche che conservino facoltà e poteri in capo al beneficiario, laddove non vi siano divieti di legge o limitazioni ex decreto del Giudice;

non pare decisivo obiettare che la donazione è atto personalissimo, che non ammette sostituzione, posto che viene ammessa amministrazione sostitutiva per certi atti personalissimi (ad es. rilasciare il consenso informato).

Questo Giudice rimettente non condivide pienamente i presupposti della decisione appena riportata.

Dal punto di vista esegetico, è infatti discutibile partire dal presupposto che la «piena capacità di disporre dei propri beni», di cui parla la norma oggetto di rilievo, coincida *in toto* con la capacità di agire, normalmente intesa come la capacità di compiere atti giuridici, tali da incidere sul piano personale e patrimoniale.

Essa, semmai, ne rappresenta una specificazione ulteriore, dettata dall'obiettivo della massima tutela patrimoniale di colui il quale, per le più varie ragioni, non sia in grado di rendersi pienamente conto della portata dell'atto dispositivo.

Caso emblematico è quello rappresentato dalla summenzionata categoria dei minori emancipati abilitati all'esercizio di impresa commerciale; tale categoria di soggetti disparte i rilievi dell'esiguo novero di essi), dal punto di vista normativa e pienamente capace di agire: ciò è affermato a chiare lettere dal combinato disposto degli articoli 394, comma 1 del codice civile (quanto alla ordinaria amministrazione patrimoniale) e 397, u.c., del codice civile (quanto alla straordinaria amministrazione patrimoniale, anche esulante dall'esercizio della impresa).

Nondimeno, essi non sono ammessi a donare, se non in riguardo del loro contratto di matrimonio: non avrebbe altrimenti senso la lettera dell'art. 774, comma 2, del codice civile.

I concetti di piena capacità di disposizione dei beni, e di piena capacità di agire, dunque, per il Legislatore, sembrano avere una diversa estensione applicativa: in particolare, la integra capacità di agire rappresenterebbe un *quid minus* rispetto alla pienezza della capacità dispositiva.

In ogni caso, anche a voler ritenere coincidenti tali concetti, neppure convince la interpretazione — invero invalsa in Dottrina e in parte della giurisprudenza — secondo cui il beneficiario di amministrazione di sostegno «mai diverrebbe formalmente incapace».

Ritiene chi scrive che una ablazione, anche parziale, e financo minima, della capacità di agire del beneficiario costituisca infatti indefettibile risultato della applicazione della misura di protezione in parola.

Ciò, *in primis*, per ragioni letterali.

L'art. 1, legge n. 6/2004, istitutiva della amministrazione di sostegno, nel disporre che «La presente legge ha la finalità di tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia [...]», implicitamente afferma come una limitazione della predetta capacità, per quanto minima, necessariamente consegua all'applicazione dell'istituto.



Ma l'assunto è asseverato con ancora maggiore chiarezza dalla lettura del combinato disposto degli articoli 405, comma 5, nr. 3) 4), del codice civile da un lato e dell'art. 409, comma 1, del codice civile, dall'altro.

Le prime due norme impongono, quale contenuto necessario (peraltro implicitamente alternativo) del decreto di nomina, l'indicazione: *i)* degli atti che l'Ads ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario; *ii)* degli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'Ads.

Tratteggiano, in altre parole, le fattispecie generalmente descritte in termini di amministrazione sostitutiva con rappresentanza esclusiva dell'Ads (prima norma), e di amministrazione concorrente in assistenza (seconda norma).

L'art. 409, comma 1, del codice civile, dall'altro lato, espressamente prevede che «il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno».

È evidente, dal punto di vista letterale, ancor prima che sotto un profilo logico, che se la previsione di atti da compiersi in rappresentanza o in assistenza integri parte del contenuto indefettibile del decreto; e che se solo in relazione ad ogni attività diversa dalle predette il beneficiario conserva la capacità di agire; allora il beneficiario subisce immancabilmente una *deminutio* della sua capacità, per il solo fatto dell'apertura della misura.

A tale conclusione, peraltro, si arriva anche attraverso una interpretazione di ordine sistematico.

È infatti irrazionale ipotizzare un controllo giudiziale sull'operato di un Ads incaricato di assistere un soggetto *in toto* capace di agire (basterebbe, a tal fine, la stipula di un mandato, con esercizio in capo al mandante, dei poteri di controllo e supervisione di cui agli articoli 1712 e 1713 del codice civile): né, proprio per tale motivo l'assistenza di cui sopra potrebbe giammai essere ricostruita in termini, del tutto indefinibili, di consiglio, blandizia, suggerimento, conforto, pena lo svuotamento del contenuto del *munus* conferito, e la sua insindacabilità *de facto* (con concreta inapplicabilità, tra le altre, delle norme di cui agli articoli 343 del codice civile; 405, comma 5, n. 6 del codice civile, 44 disp. att. del codice civile, etc.).

Molto più corretto appare invece tratteggiare l'assistenza in termini di compartecipazione riscontrabile dell'Ads al compimento di negozi giuridici apprezzabili nella loro essenza ed esistenza, ed altrimenti invalidi (ex art. 412 del codice civile).

Si pensi, in via di esempio, alla sottoscrizione congiuntiva di un negozio o di una procura *ad litem*, alla costituzione congiunta innanzi ad un Notaio all'atto di una stipula, alla compresenza dei medesimi ad un'udienza, e così via: non senza osservare, una volta di più, come tali ipotesi lumeggino ictu oculi una parziale ablazione della capacità di agire in capo al soggetto protetto.

E vi è di più.

Secondo la generalità degli interpreti, l'art. 411, comma 1, del codice civile — norma che estende, in quanto compatibili, determinate disposizioni dettate in materia di tutela all'istituto in discorso — costituisce anche essa previsione di applicazione necessaria.

Ciò che rilevarebbe, in particolare, è il richiamo dell'art. 375 del codice civile, in base al quale è sempre necessaria autorizzazione giudiziale per il compimento di atti dispositivi di straordinaria amministrazione (ad esempio, per l'alienazione di beni).

Orbene, se tale interpretazione fosse corretta, dovrebbe ritenersi che il Giudice tutelare giammai potrebbe disporre, in capo al beneficiario, il permanere di una capacità di agire con riferimento agli atti di amministrazione straordinaria (ed in specie degli atti di alienazione dei beni).

La clausola di compatibilità, in tale ottica, riguarderebbe non tanto la disponibilità, in capo al Giudice, del potere di deferimento o meno dei relativi poteri (e dell'emissione delle relative autorizzazioni, a seguito delle istanze), quanto semmai, la necessità di coordinamento — per lo più letterale — delle norme dettate in materia di tutela dei minori con quelle che riguardano il beneficiario di amministrazione di sostegno.

Infine, non possono essere sopravvalutate le previsioni di cui all'art. 411, commi 2 e 3, del codice civile.

Il comma 2 della norma, nel rinviare al disposto di cui all'art. 779 del codice civile, non fa che estendere alla donazione effettuata da parte del già beneficiario di amministrazione di sostegno (quindi, ad un soggetto capace) una ipotesi di nullità prevista per chi, già minore o interdetto, sia in seguito divenuto maggiorenne o abbia ottenuto la revoca della interdizione.

Il comma 3 della norma, accostando la fattispecie a quella, analoga, delle disposizioni testamentarie, volutamente evita di menzionare la donazione, e parla genericamente di «convenzioni», con ciò avvalorando l'idea che il Legislatore abbia inteso escludere l'ipotesi del beneficiario donante.



Tutte le considerazioni appena svolte inducono a ritenere, sillogisticamente, che:

alla apertura di una amministrazione di sostegno consegue necessariamente la privazione, anche solo minima, ma inevitabile, della capacità di agire del beneficiario;

ad essa consegue altresì la necessità di prevedere come necessaria l'autorizzazione giudiziale per il compimento di atti di straordinaria amministrazione, ivi compresi quelli dispositivi;

la piena capacità di disporre dei propri beni costituisce corollario, e forse addirittura un *quid pluris*, rispetto al mantenimento di una integra capacità di agire, che deve presupporre;

il beneficiario di amministrazione di sostegno non può per definizione dirsi titolare di una integra capacità di agire, e dunque, della piena capacità di disporre dei propri beni;

egli non può quindi effettuare donazioni.

Interpretazioni diverse delle norme appena citate, contrasterebbero, a parere di chi scrive, con il significato letterale delle stesse, e costituirebbero una operazione ermeneutica in palese violazione del disposto dell'art. 12, comma 1, delle Preleggi.

Tutto ciò premesso, questo Giudice, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 774, comma 1, del codice civile, nella parte in cui non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte dei beneficiari di amministrazione di sostegno, per i seguenti motivi.

Premesse sistematiche.

Sulla base di quanto appena esposto, si ritiene che per il nostro Ordinamento giuridico non possa affermarsi la possibilità, per i beneficiari di amministrazione di sostegno, di effettuare valide donazioni, neppure per il tramite dell'amministratore di sostegno.

Tale interpretazione deriva dall'univoco tenore della norma oggetto di rilievo costituzionale (naturalmente scrutinata alla luce delle altre norme succitate), ed impone a questo Giudice — una volta rilevato il contrasto nei termini di cui *infra* — di sollevare l'incidente di costituzionalità della stessa (*cf.*: Sent. Cort. Cost. nn. 26/2010; 36/2016; 258/2017).

Quanto alla legittimazione del Giudice tutelare a sollevare questioni di legittimità costituzionale, si richiamano, solo tra le ultime ed in un solco costante, le sentenze nn. 44/2005 e 258/2017.

Di seguito si andranno ad esporre le considerazioni del giudice scrivente in ordine parametri costituzionali rilevanti, alla non manifesta infondatezza della questione, ed alla sua rilevanza.

I parametri.

Ritenere che i beneficiari di amministrazione di sostegno non possano porre in essere valide donazioni, neppure con le forme abilitative previste dal panorama normativo, confligge con gli articoli 2 e 3, primo e secondo comma, della Costituzione.

Non si intende denunciare l'illegittimità costituzionale della norma per violazione del diritto internazionale (interposto ex art. 117, comma 1, Cost.), per ragioni di liquidità della decisione, che si ritiene potrà essere assorbita dalle considerazioni che seguiranno.

In relazione dunque ai parametri, oggetto di indicazione in questa sede, come recentemente affermato dalla Consulta (sent. n. 258/2017, punto 8):

l'art. 2 della Carta pone al vertice dell'ordinamento la dignità ed il valore della persona;

tale precetto non può essere disgiunto dall'art. 3, comma 2, della Carta, che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona;

la norma testé citata si collega al primo comma dell'art. 3 della Carta, che garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle condizioni personali;

tra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza, si pone indubbiamente la condizione di disabilità, o di infermità;

la rimozione delle diseguaglianze derivanti da disabilità o infermità è compito promozionale dei pubblici poteri, costantemente assolto dal Legislatore nei più vari ambiti, dal lavoro all'istruzione.



LA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Seguendo il pienamente condivisibile insegnamento della Corte costituzionale, questo Giudice ritiene non manifestamente infondata la questione oggi sollevata.

Deve premettersi, come ovvio, che le norme costituzionali appena ricordate, ed in particolare l'art. 3 della Carta, non intendono, del tutto utopicamente, uniformare in maniera acritica il trattamento di ogni cittadino (*recte* individuo) innanzi alla legge.

Esse, al contrario, ammettono una disparità di trattamento dei medesimi, ma solo al ricorrere del requisito della ragionevolezza, aspetto sul quale da sempre si sublima il potere di scrutinio della Consulta sulle scelte, altrimenti insindacabili, del Legislatore.

Attraverso tale giudizio (oggi sempre più «intrinseco», e quindi slegato dalla necessità di individuazione del *cd. tertium comparationis*), infatti, la Corte è ammessa a valutare la proporzionalità delle scelte del Legislatore in relazione agli obiettivi perseguiti e la correttezza nel bilanciamento di interessi costituzionalmente tutelati.

Orbene, a parere di questo Giudice, la scelta del Legislatore (del 2004) di non prevedere, attraverso la armonizzazione della disciplina positiva, la possibilità, in capo ai beneficiari di amministrazione di sostegno, di effettuare valide donazioni, neppure per il tramite o con l'ausilio del soggetto incaricato di garantire loro protezione e con le ulteriori cautele, si appalesa evidentemente irragionevole, tanto intrinsecamente, quanto in riferimento a casi analoghi.

Sotto il primo profilo, non possono non richiamarsi, dandoli per notori, lo spirito e la impostazione della legge n. 6/2004.

Se la legge sull'amministrazione di sostegno ha la finalità di tutelare le persone prive in tutto o in parte di autonomia, approntando interventi di sostegno, e limitando al minimo la loro capacità di agire, non vi è chi non veda come l'inibizione *sic et simpliciter* della capacità di donare ad altro risultato non conduca, se non a quello di una profonda mortificazione di questi soggetti.

Molto più congruo sarebbe stato circondare tale capacità (mantenendola viva) di opportuni presidi e cautele, come d'altronde previsto per gli atti di straordinaria amministrazione patrimoniale in generale.

La norma oggetto di rilievo in questa sede, inoltre, svuoterebbe completamente di contenuto (in questa materia) il disposto dell'art. 410 del codice civile — vera norma «cardine» dell'istituto in discorso — secondo cui l'amministratore di sostegno, nell'adempimento dell'incarico, deve tenere conto dei desideri, delle aspirazioni e dei bisogni del beneficiario.

Né si dica che di tali bisogni, desideri ed aspirazioni, per l'appunto, si debba solo tenere conto, e non certo assecondarli, perché tale rilievo è scontato, ed il problema consiste appunto nel fatto che, in tema di donazioni del beneficiario, *de jure condito*, tali esigenze neppure potrebbero, a monte, essere prese in considerazione.

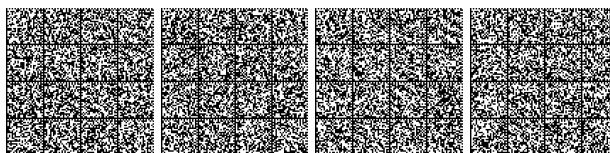
Un argomento suggestivo che potrebbe far propendere per una interpretazione costituzionalmente orientata del divieto coincide con la considerazione per cui, in ipotesi, il Legislatore abbia inteso garantire, in questo modo, la massima protezione degli interessi patrimoniali del beneficiario donante.

La tesi non convince, se si pone mente al fatto che, per l'appunto, l'approntamento di un sistema di garanzie, sublimato dal vaglio autorizzativo giudiziale, avrebbe potuto scongiurare qualsiasi rischio in ciò insito, facendo al tempo salvo il rispetto della dignità e degli intenti liberali della persona beneficiaria, al riscontro della genuinità di essi, della loro giustificazione e dell'assenza di nocuenti gravi ed irrimediabili diversi dalla *deminutio* patrimoniale connessa all'atto donativo; in argomento, ritenere che anche altre categorie di soggetti, ad esempio gli interdetti, siano privati di una analoga capacità, non sposta i termini della questione (dovendosi semmai dubitare della legittimità costituzionale anche di quei divieti, piuttosto che dovendosi evincere da essi argomenti che legittimino la costituzionalità del divieto in parola).

A tacer del fatto che, in realtà, proprio per gli interdetti, una limitata capacità di donare viene fatta salva, dal succitato art. 777 del codice civile, norma non estensibile al beneficiario di amministrazione di sostegno (se non, in ipotesi, con decreto espresso del Giudice tutelare, ex art. 411, u.c., del codice civile).

Appare dunque del tutto palese il rischio di vera e propria «emarginazione» in cui incorrerebbero i beneficiari di amministrazione di sostegno.

Essi, infatti, non potrebbero mai cristallizzare in un negozio donativo il loro spirito liberale, consistente, per elaborazione pretoria e dottrinale consolidata, nella consapevolezza di attribuire ad altri un vantaggio patrimoniale senza esservi in alcun modo costretti, anche al fine di illuminare e accendere l'essere e l'animo («il pieno sviluppo della persona umana») di chi un tale gesto intenda compiere; gesto, che, è banale anche solo ricordarlo, consta (*recte*, deve constare) di bellezza, nobiltà, spontaneità, altezza.



Mai potrebbero proferire, con le parole di un Poeta, la frase «Io ho quel che ho donato».

Tale deplorabile *status quo* permarrebbe laddove non i emendasse a norma oggi in discorso.

Ciò può avvenire, a giudizio di questo rimettente, de jure condendo, con un intervento additivo della Corte costituzionale.

Sul punto, in ossequio ai doveri di chiarezza, determinatezza, non oscurità e delimitazione del *petitum*, si ritiene auspicabile che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 774, comma 1, del codice civile, nella parte in cui non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno.

Tale intervento non demanderebbe alla Consulta un indebito potere di «creazione» legislativa (con usurpazione delle prerogative del Legislatore), ma si limiterebbe a determinare una ammissibile, e auspicabile, integrazione della materia in esame, attraverso il richiamo di norme già presenti nell'ordinamento (articoli 777, 375, 411 del codice civile), capaci di diventare paradigma ed oggetto della *addictio* normativa, quale soluzione, in fondo necessaria, pienamente rinvenibile nell'ambito della cornice di sistema.

È appena il caso di notare, infatti, che la locuzione «con le forme riabilitative richieste» riecheggia *in toto* quella del secondo comma dell'art. 777 del codice civile; e che la loro individuazione è assolutamente piana e pacifica, coincidendo con gli strumenti che già *de jure condito* caratterizzano l'istituto dell'amministrazione di sostegno, ed in specie, la previsione del potere di alienazione nel decreto di nomina, il meccanismo di confronto dialogico tra beneficiario, Ads, e Giudice tutelare di cui all'art. 410 del codice civile, ed infine, naturalmente, la *condicio juris* della autorizzazione giudiziale di cui agli articoli 375, comma 1 e 411, comma 1, del codice civile.

Tale intervento additivo permetterebbe, in sintesi ed in conclusione, di emendare il contrasto costituzionale tra l'art. 774 del codice civile e le norme della Carta, che si sintetizza in questi brevi, riassuntivi, termini: rispetto agli articoli 2 e 3, commi 1 e 2, Cost., in quanto, imponendo un sordo divieto, ed integrando un vero e proprio ostacolo di ordine sociale (e fondato, di fatto, sulle infermità o le menomazioni della persona), irragionevolmente deprime il pieno sviluppo della personalità umana, inibendo ad una determinata categoria di soggetti di valorizzare — pur con le dovute cautele — il proprio *animus donandi*, così come concesso, al contrario, alla generalità degli altri consociati.

LA RILEVANZA

Con riferimento, infine, alla rilevanza della questione di costituzionalità, consideri quanto segue.

La beneficiaria, come detto, è beneficiaria amministrazione di sostegno.

Ella è assistita dalla sorella, Ads, con il potere in via di sostituzione, in forza di decreto di nomina, di «compiere tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, previa autorizzazione del Giudice Tutelare per questi ultimi, in nome e per conto della beneficiaria; di occuparsi della gestione del c/c n... presso la Banca... filiale di... e del... presso la Banca..., intestati alla beneficiaria».

Ella appare dunque priva, quantomeno in parte, della capacità di agire, e, dunque, di disporre pienamente dei propri beni, e pertanto, della capacità di donare.

Non si ravvisano, in relazione alla istanza, altri impedimenti di merito assorbenti. La richiesta, alla luce delle indagini svolte, appare ammantata da intrinseca congruità, genuinità, e passibile di sicura condivisione (la beneficiaria ha rivendicato a chiare lettere il proprio intento liberale, ha fornito un idoneo termine di valutazione dell'esborso che mira a sostenere, da ritenersi dunque congruo, e dispone di un patrimonio la cui entità sicuramente rende plausibile compimento di una donazione conie quella proposta, specie avuto riguardo alla evidente serenità e armonia che connota rapporti personali all'interno della sua famiglia).

Non assume poi rilievo nella presente sede, la questione relativa alla qualificazione della donazione in discorso in termini di modestia, o meno, del relativo valore.

La soluzione della questione rimessa all'attenzione della Consulta, infatti, è logicamente propedeutica allo scrutinio di cui all'art. 783 del codice civile, che disciplina requisiti formali di un atto che deve pur sempre essere disposto da chi ne sia capace ex art. 774 del codice civile.

Il giudizio di cui sopra, va osservato, rimarrà appannaggio (in prima battuta), di questo Giudice tutelare, che sicuramente potrà invitare gli istanti (Ads e beneficiaria) a formalizzare la donazione di cui si discute attraverso la stipula di atto pubblico, laddove non ritenga integrati gli estremi di cui all'art. 783 del codice civile: ciò però, lo si ribadisce, soltanto a patto che si possa dirimere, a monte, la questione circa la validità della donazione da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno.



Ciò chiarito, è del tutto palese che la decisione sulla odierna istanza non potrebbe seguire se non sulla base della applicazione della norma che qui si taccia di incostituzionalità (si richiama ad ogni buon conto quanto *supra* esposto circa la interpretazione necessitata di tale norma nel senso che essa inibisca al beneficiario di disporre dei propri beni per donazione).

Né la presente questione può essere decisa («aggirandola»), attraverso l'applicazione del combinato disposto degli articoli 411 u.c. e 777, comma 2, del codice civile (ipotizzando che nel caso in esame si verta in materia di donazione obnuziale in favore di discendente, accessibile dunque agli interdetti previo rispetto delle forme abilitative, e quindi anche al beneficiario di Ads ai sensi della prima delle due norme appena richiamate).

L'Ads ha infatti espressamente dichiarato di non «voler condizionare la liberalità alla celebrazione del matrimonio», con ciò manifestando una chiara volontà in ordine alla immediata produzione degli effetti della donazione, indipendentemente dalla celebrazione del matrimonio stesso, laddove l'art. 785 del codice civile — il cui campo applicativo coincide con quello di cui al secondo comma dell'art. 777 del codice civile — prevede, esattamente al contrario, che i detti effetti si producano solo allorquando il matrimonio segua.

Inoltre, per concorde ammissione di tutti i presenti, alla donazione in favore della figlia nubenda, gli istanti (beneficiaria e Ads) intenderebbero accompagnare un analogo emolumento in favore del figlio, al fine di non creare disparità, con il che in ogni caso la questione appare comunque rilevante, atteso l'evidente collegamento funzionale.

Autorizzare la donazione oggetto del presente giudizio, sulla base delle norme vigenti, non pare pertanto possibile, in quanto condurrebbe al compimento di un atto in violazione di legge, come tale invalido (perlomeno ex art. 412, primo comma, del codice civile).

Precludere la conclusione del negozio, sulla scorta di un'applicazione arida, ma oggettivamente ineludibile, della norma oggi tacciata di illegittimità costituzionale, condurrebbe alla severa mortificazione dei diritti della interessata, nei termini sopra ricordati, con pari svilimento dei precetti costituzionali menzionati.

Tutto ciò premesso.

P. Q. M.

Il Giudice tutelare del Tribunale di Vercelli,

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 774, comma 1, del codice civile, nella parte in cui non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte del beneficiario di amministrazione di sostegno, in riferimento agli articoli 2 e 3 (comma primo e comma secondo), della Costituzione della Repubblica italiana;

Dispone la immediata trasmissione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, previa notifica:

alla parte istante, in persona del Legale nominato;

al sig. Pubblico Ministero in sede;

al sig. Presidente del Consiglio dei ministri;

e previa comunicazione del presente provvedimento:

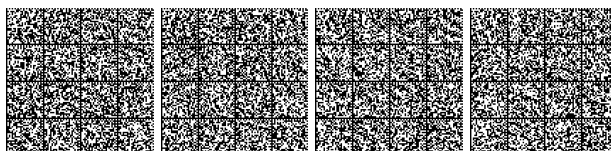
al sig. Presidente del Senato della Repubblica italiana;

al sig. Presidente della Camera dei Deputati;

Sospende, per l'effetto, il presente procedimento.

Vercelli, 19 febbraio 2018

Il Giudice tutelare: BIANCONI



n. 65

Ordinanza del 17 novembre 2017 del G.I.P. del Tribunale di Cuneo nel procedimento penale a carico di M. M.

Reati e pene - Reati ambientali - Estinzione dei reati contravvenzionali - Adempimento tardivo della prescrizione o con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza - Oblazione ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen. - Misura della riduzione della somma da versare.

– Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), art. 318-*septies*, comma 3.

TRIBUNALE DI CUNEO

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice dott. Alberto Boetti,

Letti gli atti del procedimento n. 3311/16 R.G. N.R., 681/17 R.G. G.I.P., 182/17 R. Dec. Pen;

Esaminata l'opposizione dell'imputato avverso il decreto penale di condanna;

Ha pronunciato la seguente Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale.

Nel procedimento penale contro M. M., imputato del reato previsto dall'art. 256, quarto comma (in relazione all'art. 256, primo comma, lett. a), decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, perché, nella sua qualità di amministratore delegato della società, superava il termine di 360 giorni, tempo previsto per la messa in riserva del rifiuto speciale non pericoloso costituito da 55.000 metri cubi di rifiuti misti da costruzione e demolizione (CER 170904), indicato nella comunicazione presentata per il rinnovo dell'iscrizione al registro delle imprese che effettuano attività di recupero di rifiuti in regime di procedura semplificata, n. 139, nonché previsto dall'art. 6, decreto ministeriale 5 febbraio 1998 (norme tecniche per il recupero dei rifiuti non pericolosi).

In Cuneo, in epoca compresa tra l'11 febbraio 2015 e 26 maggio 2016.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il G.I.P. presso il Tribunale di Cuneo, dott.ssa Emanuela Dufour, in data 3 agosto 2017, emetteva decreto penale di condanna, notificato in data 24 agosto 2017 all'imputato, condannandolo al pagamento della somma di € 1.500,00 di ammenda.

Con atto di opposizione al decreto penale, il sig. M. M. tramite il proprio difensore di fiducia, formulava istanza di oblazione ex artt. 162-*bis* c.p. e 318-*septies*, comma 3, decreto legislativo n. 152/06, chiedendo - in analogia, quanto alla seconda delle disposizioni normative richiamate, a quanto previsto in materia antinfortunistica dall'art. 24, comma 3, decreto legislativo n. 758/94 - di essere ammesso a pagare una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione per cui egli è imputato.

Poiché tale domanda difficilmente avrebbe trovato accoglimento sulla scorta di argomentazioni di carattere meramente interpretativo, a ciò costituendo ostacolo la lettera dell'art. 318-*septies*, comma 3, decreto legislativo n. 152/06, l'opponente chiedeva al Giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-*septies*, comma 3, decreto legislativo n. 152/06, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

L'imputato lamenta, in particolare, l'irragionevolezza della differenza di trattamento riservata a chi commette contravvenzioni in materia ambientale e antinfortunistica, nell'ipotesi in cui il contravventore adempia tardivamente o con modalità diverse rispetto a quanto indicato nella prescrizione impartita dall'organo di vigilanza che ha accertato l'illecito.

In particolare, osserva che ex art. 318-*septies*, comma 3, decreto legislativo n. 152/06, in ipotesi di contravvenzioni in materia ambientale, l'adempimento «imperfetto» (cioè tardivo o difforme per modalità) alla prescrizione dell'organo di vigilanza, valutato ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* c.p., determina una riduzione della somma da versare nella misura della metà del massimo dell'ammenda edittale stabilita per la contravvenzione commessa.



Invece, l'art. 24, comma 3, legge n. 758/94, in ipotesi di contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro, prevede che l'adempimento «imperfetto», sempre valutato ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis c.p., determini una riduzione della somma da versare nella misura di un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Tale diversità di trattamento non parrebbe essere sorretta da alcun tipo di giustificazione logica, ponendosi pertanto in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost.

Il GIP, a fronte del chiaro dato normativo, ammetteva M. M. a pagare l'oblazione in misura pari alla metà dell'ammenda prevista per la contravvenzione, dandogli un termine di giorni 15.

M. non rispettava detto termine e, con istanza depositata il 17 novembre 2017, si dichiarava disposto a versare un importo pari al quarto del massimo dell'ammenda, richiamando la questione di legittimità costituzionale sollevata nell'opposizione.

2. Innanzitutto, occorre prendere in considerazione la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata per la definizione del giudizio sul procedimento indicato in epigrafe.

2.1. A questo proposito, nell'odierno procedimento penale, vengono in considerazione le seguenti norme, contenute nella parte VI-bis del Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152/2006), in tema di «disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia ambientale»:

art. 318-bis (*Ambito di applicazione*): 1. Le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette;

art. 318-ter (*Prescrizioni*): 1. Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario. [...] / 3. Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose. [...];

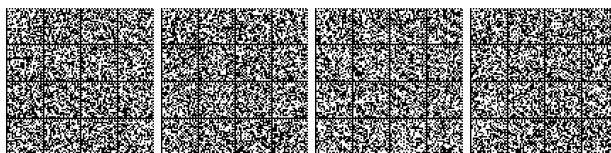
art. 318-quater (*Verifica dell'adempimento*): 1. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione ai sensi dell'art. 318-ter, l'organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione. / 2. Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma. [...];

art. 318-septies (*Estinzione del reato*): 1. La contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'art. 318-quater, comma 2. / 2. Il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta ai sensi del comma 1. / 3. L'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'art. 318-quater, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

2.2. Il decreto penale di condanna opposto si basa sull'annotazione del 12 giugno 2017 (in atti) con la quale l'ARPA Piemonte - Dipartimento territoriale di Cuneo ha ritenuto che «il contravventore abbia ottemperato ai disposti prescrittivi ma non nei tempi previsti dal verbale di prescrizione tecnica asseverata».

Dunque, l'organo di vigilanza, che aveva impartito le prescrizioni del caso, ha certificato che la mancata estinzione del reato ex art. 318-septies, comma 1, decreto legislativo n. 152/06 è derivata esclusivamente dal tardivo adempimento alle stesse ad opera dell'odierno imputato.

La fattispecie concreta ricade, dunque, senza dubbio e a pieno titolo, nell'ambito di applicazione dell'art. 318-septies, comma 3 decreto legislativo n. 152/06, la cui revisione costituzionale in termini armonici con i principi di eguaglianza e ragionevolezza consentirebbe all'odierno imputato di essere ammesso a pagare, ai sensi dell'art. 162-bis c.p., l'importo di € 3.250,00 (pari ad un quarto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione di cui all'art. 256, comma 4, decreto legislativo n. 152/06) in luogo di € 6.500,00 (pari alla metà del massimo della medesima sanzione edittale).



L'imputato ha chiesto esplicitamente al GIP di ridurre l'importo dell'oblazione, ritenendo incostituzionale la norma che gli impone il pagamento della metà.

A questo punto, la decisione del sottoscritto sulla questione di legittimità appare un passaggio obbligato e preliminare a qualsiasi sbocco del procedimento.

3. Occorre, in secondo luogo, dare conto della non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

3.1. Ad avviso di chi scrive, la previsione normativa di cui all'art. 318-*septies*, comma 3, decreto legislativo n. 152/06 risulta irragionevolmente diatonica rispetto al diretto antecedente storico della stessa.

Invero, la disciplina delle prescrizioni amministrative in materia antinfortunistica di cui al decreto legislativo n. 758/94, riprodotta (anche letteralmente) da quella introdotta in materia ambientale dalla legge n. 68/15, si chiude con l'art. 24.

L'art. 24, al terzo comma, prevede che all'adempimento «imperfetto» alle prescrizioni impartite ex art. 21 decreto legislativo n. 758/94, consegua, ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* del codice penale, la riduzione al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

3.2. La disparità di trattamento tra soggetti che, dopo essersi resi rispettivamente responsabili di contravvenzioni in materia ambientale ovvero in materia antinfortunistica, adempiano tardivamente alle prescrizioni all'uopo impartite dai competenti organi di vigilanza, risulta palese.

La non manifesta infondatezza della dedotta questione, tuttavia, presuppone altresì che tale disparità non risulti in alcun modo giustificabile.

Occorre, in altre parole, chiedersi se esistano valide ragioni per sanzionare più severamente l'adempimento tardivo a prescrizioni impartite in materia ambientale rispetto a quello relativo a prescrizioni formulate in materia antinfortunistica.

3.3. Se si mettono in comparazione i beni giuridici rispettivamente tutelati dai due sistemi normativi in esame, non può che rilevarsi che tanto la salute e la sicurezza dei lavoratori quanto la preservazione dell'ambiente naturale sono beni di primaria rilevanza costituzionale.

Ne deriva che il trattamento deteriore riservato al contravventore «tardivamente adempiente» in materia ambientale non può trovare giustificazione nella minore importanza del bene giuridico tutelato dalla normativa antinfortunistica.

3.4. Anche la tecnica normativa alla quale ha fatto ricorso la legge n. 68/15 per introdurre nel decreto legislativo n. 152/06 la Parte VI-*bis* non offre alcuno spunto per individuare l'ipotetica *ratio* della censurata disparità di trattamento.

Analizzando i due testi di legge (artt. 19-25 decreto legislativo n. 758/94, da un lato, e parte VI-*bis* decreto legislativo n. 152/06, dall'altro) è agevole rilevare che il procedimento relativo alle prescrizioni amministrative, suscettibili di determinare l'estinzione delle contravvenzioni ambientali, è stato disciplinato (anche lessicalmente) con modalità identiche a quanto previsto in materia antinfortunistica.

In altre parole, il legislatore del 2015 non ha fatto altro che «copiare» letteralmente le disposizioni di cui agli artt. 20 e ss. decreto legislativo n. 758/94 all'interno degli artt. 318-*ter* e ss. decreto legislativo n. 152/06.

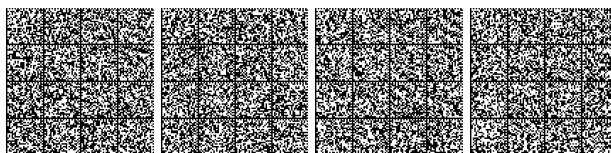
La censurata difformità del dettato di cui all'art. 318-*septies*, comma 3, decreto legislativo n. 152/06 rispetto alle previsioni di cui all'omologo art. 24, comma 3, decreto legislativo n. 758/94 rappresenta l'unica, inspiegabile (ed impiegata, stante il più assoluto silenzio in proposito serbato anche nei lavori preparatori della legge n. 68/15) differenza tra le due discipline in esame.

3.5. La segnalata disparità di trattamento appare ancora più evidente ove si consideri che in materia di sicurezza ed igiene del lavoro tutte le contravvenzioni (anche quelle che in concreto possono aver determinato un infortunio sul lavoro con conseguente danno alla persona) sono obbligatoriamente soggette all'istituto della prescrizione e, in caso di ottemperanza, tempestiva o tardiva, si risolvono nel pagamento di una sanzione pari ad un quarto del massimo edittale.

In materia ambientale, l'art. 318-*bis* decreto legislativo n. 152/06 prevede invece che l'istituto della prescrizione ex art. 318-*ter* si applichi solo alle «ipotesi contravvenzionali in materia ambientale [...] che non hanno cagionato danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette».

In altri termini: in situazioni e materie assolutamente analoghe il Legislatore tratta illogicamente in modo deteriore le violazioni ambientali che pur non determinano alcun danno o pericolo di danno concreto e attuale rispetto alle violazioni antinfortunistiche, che possono invece aver determinato un danno anche grave o addirittura la morte dell'infortunato.

Risulta assolutamente irragionevole la previsione del legislatore che in materia ambientale, senza danno o pericolo di danno, impone al contravventore di pagare, in caso di adempimento tardivo alle prescrizioni, una sanzione doppia (la metà in luogo di un quarto del massimo edittale) rispetto a quanto accade per le contravvenzioni antinfortunistiche che pur possono aver determinato danno o pericolo di danno alla persona.



3.6. Anche sul piano sistematico, infine, non è dato rinvenire possibili argomenti a sostegno della compatibilità della denunciata disparità di trattamento con i supremi principi di eguaglianza e ragionevolezza.

Così come formulata, invero, la disposizione di cui all'art. 318-*septies*, comma 3, decreto legislativo n. 152/06 è sostanzialmente inutile.

Com'è noto, «l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza» ovvero realizzata attraverso un tardivo ma sostanzialmente perfetto adempimento alle relative prescrizioni (così l'art. 318-*septies* comma 3 decreto legislativo n. 152/06) rappresenta, già in termini generali, una *conditio sine qua non* per l'accesso all'oblazione c.d. discrezionale, dal momento che essa «non è ammessa quando [...] permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore» (così l'art. 162-*bis*, comma, 3 c.p.).

E già in termini generali, dall'ammissione all'oblazione ex art. 162-*bis* c.p., resa possibile proprio dall'avvenuta «regolarizzazione» della situazione antiggiuridica addebitata all'imputato, deriva la possibilità di «pagare [...] una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa».

In tale prospettiva, la censurata disposizione normativa è palesemente irrazionale e priva di alcuna ragion d'essere, il che appare fortemente sintomatico del fatto che le reali intenzioni del Legislatore non siano state fedelmente riprodotte nel testo di legge per mero errore.

Prova ne sia, del resto, che persino l'Ufficio del massimario della Suprema Corte, all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 68/15, sottolineando proprio l'identità tra le novità introdotte nel decreto legislativo n. 152/06 e la più datata normativa di cui al decreto legislativo n. 758/94, aveva «dato per scontato», con manifesta incoerenza rispetto al dato testuale, che «l'art. 318-*septies* [...] configura, infine, l'ipotesi di adempimento tardivo o con modalità diverse della prescrizione, facendone derivare la possibile applicazione di un'oblazione ridotta rispetto alle previsioni di cui all'art. 162-*bis* del codice penale» (cfr. Relazione III/04/2015 del 29 maggio 2015, disponibile in www.cortedicassazione.it).

Quasi si fosse trattato di un refuso da parte del Legislatore, come d'altronde il riferimento ad una sanzione «ridotta» lascerebbe chiaramente intendere.

3.7. La *ratio* delle disposizioni ex art. 318-*septies* del decreto legislativo n. 152/06 ed ex art. 24, decreto legislativo n. 754/94 risulta essere quella di incentivare, in caso di contravvenzioni in materia ambientale e antinfortunistica, l'adempimento - anche se tardivo o diverso per modalità - delle prescrizioni dell'organo di vigilanza, in modo da eliminare le conseguenze dannose e pericolose del reato.

Tale obiettivo, tuttavia, viene perseguito, per le contravvenzioni in materia ambientale, in una maniera che appare inefficace, in quanto nulla aggiunge rispetto alla disciplina generale dell'oblazione stabilita dall'art. 162-*bis* c.p.

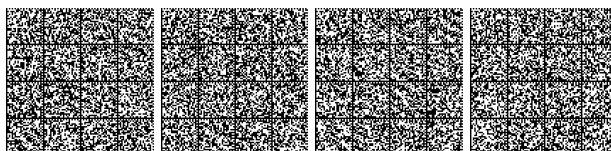
Ben diversa la situazione per le contravvenzioni in materia antinfortunistica, rispetto alle quali la possibilità di poter estinguere il reato commesso adempiendo, seppur in maniera «imperfetta», alle prescrizioni dell'organo di vigilanza e pagando una somma pari ad un quarto (e non alla metà) dell'ammenda prevista per quella contravvenzione, costituisce un incentivo di non poco conto a dare attuazione alle suddette prescrizioni.

Il fatto che la tutela dell'ambiente e della salute e sicurezza dei lavoratori siano entrambi valori di rango costituzionale, porta a ritenere, anche sotto questo profilo, ingiustificata una diversità di trattamento che potrebbe condurre coloro che commettono contravvenzioni in materia ambientale a non «ravvedersi» altrettanto sollecitamente rispetto a coloro che le commettono in materia antinfortunistica.

4. Ai sensi dell'art. 12, comma 2, disp. prel al c.c. «se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili materie analoghe [...]».

Dunque, pur trattandosi di analogia in *bonam partem*, non risulta che possa estendersi, mediante un'interpretazione adeguatrice ai principi costituzionali, il dettato dell'art. 24, comma 3, decreto legislativo n. 758/94, ad un'ipotesi espressamente disciplinata con una precisa disposizione contenuta in una fonte normativa di pari rango.

5. Ai sensi degli artt. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, pertanto, pare inevitabile sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-*septies*, comma 3, decreto legislativo n. 152/06 in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede, del tutto ingiustificatamente, che l'adempimento tardivo o difforme, per modalità, rispetto a quanto indicato nella prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, valutato ai fini dell'ammissibilità della domanda di oblazione c.d. discrezionale, determini una riduzione della somma da versare ex art. 162-*bis* c.p, nella misura della metà del massimo dell'ammenda edittale prevista per il reato in contestazione anziché nella misura del quarto del medesimo ammontare, come invece disposto dall'art. 24, comma 3, decreto legislativo n. 758/94 in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.



P. Q. M.

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 318-septies, comma 3, decreto legislativo n. 152/06, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che l'adempimento tardivo, ma che comunque risulta avvenuto in un tempo congruo a norma dell'art. 318-quater, comma 1, decreto legislativo n. 152/06, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale, determinino una riduzione della somma da versare nella misura della metà del massimo dell'ammenda edittale prevista per il reato in contestazione anziché nella misura del quarto del medesimo ammontare, come invece disposto dall'art. 24 comma 3 decreto legislativo n. 758/94 in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale in Roma.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero in sede, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cuneo, 17 novembre 2017

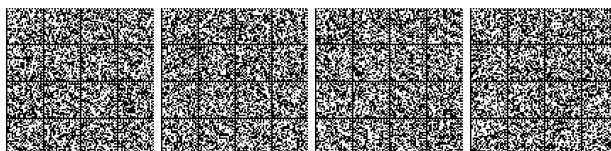
Il giudice: BOETTI

18C00095

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-017) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

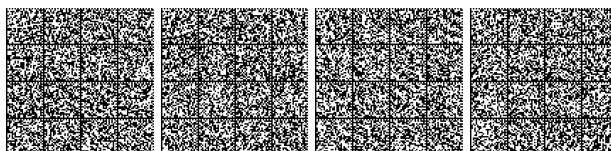
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

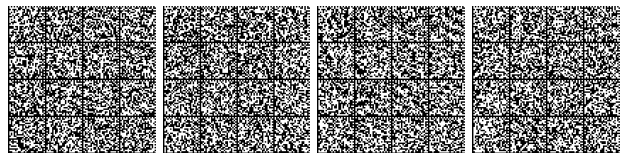
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**

*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**

*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 0 4 2 6 *

€ 7,00

