

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 43

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

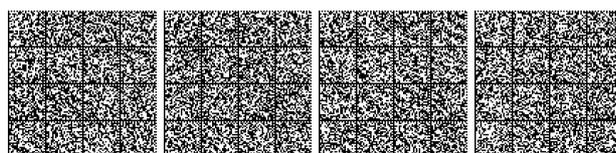
PARTE PRIMA

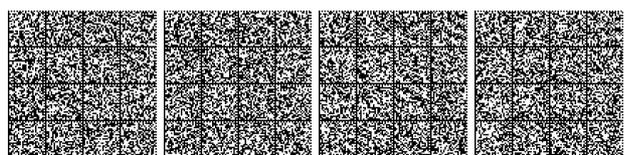
Roma - Mercoledì, 31 ottobre 2018

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**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **191.** Ordinanza 26 settembre - 26 ottobre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Immediata esecutività del decreto di espulsione, anche se sottoposto a gravame o impugnativa dell'interessato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), art. 13, comma 3.....

Pag. 1

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **63.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 settembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Certificazione dei crediti nei confronti dei consorzi e delle società d'ambito poste in liquidazione - Iscrizione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti.**

- Legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), art. 9, comma 6.....

Pag. 5

N. **64.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 settembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Trasporto - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente - Procedura per l'inizio dell'esercizio dell'attività - Verifiche per l'accertamento della permanenza dei requisiti - Sanzioni amministrative - Sospensione dell'attività - Divieto di prosecuzione dell'attività.**

- Legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina delle attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente), art. 5, commi 1, 2, 5 e 6; 11, comma 1; 12, comma 2; 13, comma 1; e 14.....

Pag. 9

N. **149.** Ordinanza del Tribunale di Catania del 7 giugno 2017

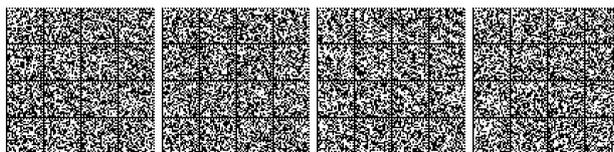
**Stampa - Contributi a sostegno dell'editoria - Criteri di calcolo e di liquidazione - Attribuzione nei limiti delle risorse stanziato sul pertinente capitolo del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.**

- Decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, art. 2, comma 1; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 44, comma 1; legge 23 dicembre 2009 [n. 191] ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)", art. 2, comma 62. ....

Pag. 12



- N. **150.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana del 7 maggio 2018
- Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Toscana - Riordino delle funzioni provinciali - Attribuzione alla Regione di funzioni, già esercitate dalle Province, in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati.**
- Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22 (“Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alla legge regionale n. 32/2002, alla legge regionale n. 67/2003, alla legge regionale n. 41/2005, alla legge regionale n. 68/2011 e alla legge regionale n. 65/2014”), art. 2, comma 1, lettera *d*), n. 1; legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), art. 5, comma 1, lettere *e*) e *p*). . . . . Pag. 29
- N. **151.** Ordinanza della Corte d’appello di Trieste del 10 maggio 2018
- Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Stato giuridico e trattamento economico del personale regionale - Trattamento previdenziale - Norme di interpretazione autentica che escludono il servizio prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato dal computo ai fini della liquidazione e del calcolo dell’indennità di buonuscita, in quanto trattamento di fine servizio.**
- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), art. 7, commi 28, 29 e 30. . . . . Pag. 37
- N. **152.** Ordinanza della Corte d’appello di Bologna del 6 luglio 2018
- Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Violazione della ragionevole durata del processo - Esclusione, in base all’interpretazione giurisprudenziale costituente diritto vivente, del diritto all’equa riparazione per le procedure concorsuali di carattere amministrativo.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’articolo 375 del codice di procedura civile), artt. 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1. . . . . Pag. 41



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 191

*Ordinanza 26 settembre - 26 ottobre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Immediata esecutività del decreto di espulsione, anche se sottoposto a gravame o impugnativa dell'interessato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), art. 13, comma 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), promosso dal Giudice di pace di Prato, nel procedimento vertente tra J. B. e la Prefettura di Prato, con ordinanza del 28 aprile 2005, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 26 settembre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

Ritenuto che il Giudice di pace di Prato, con ordinanza del 28 aprile 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), con riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione;

che tale ordinanza era pervenuta una prima volta alla cancelleria della Corte costituzionale il 9 maggio 2007 ed era stata restituita dalla Corte stessa per mancanza delle prescritte notifiche;



che essa è pervenuta poi una seconda volta alla Corte il 6 novembre 2017, a seguito di nuovo invio da parte del giudice *a quo* dopo che il fascicolo era stato per errore collocato in archivio;

che il citato art. 13 si occupa dell'espulsione amministrativa dello straniero e il primo periodo del suo comma 3 dispone che «[l]'espulsione è disposta in ogni caso con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato»;

che il rimettente riferisce di essere investito della causa promossa da J. B. contro la Prefettura di Prato e ritiene che l'art. 13, comma 3, «disponendo l'immediata esecutività del provvedimento d'espulsione, nonostante gravame o impugnazione da parte dell'interessato, possa porsi in contrasto con la Costituzione, la quale, all'art. 2, riconosce, tra i propri "principi fondamentali" i diritti inviolabili dell'uomo e, all'art. 24, sancisce in favore di "tutti" il diritto inviolabile di difesa»;

che il giudice *a quo* osserva, inoltre, che la questione riguarda «una norma rilevante per la decisione finale, non potendo tale decisione rimanere, in alcun modo, "avulsa" da principi costituzionali quali sono i diritti inviolabili dell'individuo (art. 2 Cost.), ed il diritto inviolabile alla difesa, per ogni persona (art. 24 Cost.)»;

che le parti del giudizio *a quo* non si sono costituite nel giudizio di legittimità costituzionale;

che nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 22 dicembre 2017;

che, secondo la difesa erariale, l'ordinanza di rimessione è stata adottata 12 anni prima del suo invio alla Corte costituzionale e nel frattempo la norma censurata è stata modificata, ragion per cui la questione, «per come sollevata dal Giudice rimettente, potrebbe difettare della necessaria rilevanza» nel giudizio *a quo*;

che l'Avvocatura eccepisce poi la manifesta inammissibilità della questione poiché il giudice *a quo* non avrebbe «fornito alcuna spiegazione in merito alla sua rilevanza nel giudizio *a quo*» né avrebbe «offerto una qualche motivazione al riguardo»;

che inoltre, secondo l'Avvocatura, mancherebbe «qualsivoglia chiarimento circa le ragioni per le quali la disciplina censurata inciderebbe sulla concreta possibilità di celebrare il giudizio nel rispetto del diritto di difesa e del principio del giusto processo»;

che, in subordine, secondo la difesa erariale la questione sarebbe comunque manifestamente infondata in quanto la norma censurata non violerebbe il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. perché la posizione difensiva dell'interessato andrebbe «valutata in relazione alle condizioni di necessità ed urgenza insite nel provvedimento di espulsione, dotato di immediata esecutività e destinato a rimuovere una situazione di illegale presenza dello straniero sul territorio nazionale [...]»;

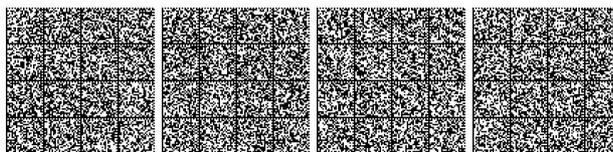
che l'Avvocatura richiama ancora la giurisprudenza costituzionale (in particolare, l'ordinanza n. 358 del 2001) secondo la quale il legislatore può modulare il diritto di difesa in base alle caratteristiche del procedimento prescelto, purché non ne venga intaccato il nucleo essenziale;

che l'Avvocatura rileva infine che il testo unico sull'immigrazione «prevede tutta una serie di strumenti volti a consentire allo straniero di predisporre ed articolare in modo concreto la propria difesa», concludendo che gli stranieri godono della più ampia tutela giurisdizionale.

Considerato che il Giudice di pace di Prato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), con riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione;

che il citato art. 13 si occupa dell'espulsione amministrativa dello straniero e il primo periodo del suo comma 3 dispone che «[l]'espulsione è disposta in ogni caso con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato»;

che, secondo il rimettente, l'art. 13, comma 3, «disponendo l'immediata esecutività del provvedimento d'espulsione, nonostante gravame o impugnazione da parte dell'interessato», potrebbe «porsi in contrasto con la Costituzione, la quale, all'art. 2, riconosce, tra i propri "principi fondamentali" i diritti inviolabili dell'uomo e, all'art. 24, sancisce in favore di "tutti" il diritto inviolabile di difesa»;



che il giudice *a quo* non descrive per nulla la fattispecie oggetto del suo giudizio, limitandosi a indicare le parti di esso (J. B. contro la Prefettura di Prato);

che la carenza di indicazioni sulla fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo* è considerata dalla costante giurisprudenza costituzionale causa di manifesta inammissibilità della questione in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza (*ex multis*, sentenze n. 102 e n. 42 del 2018; ordinanze n. 85, n. 64, n. 37 e n. 7 del 2018);

che le ordinanze n. 283 e n. 280 del 2006 hanno dichiarato manifestamente inammissibile la stessa questione oggetto del presente giudizio, facendo valere anche l'omessa descrizione della fattispecie concreta;

che, inoltre, l'ordinanza di rimessione si limita a ricordare il contenuto della disposizione censurata e quello dei parametri invocati, senza spendere alcun argomento volto a illustrare l'asserita illegittimità costituzionale;

che la carenza o l'insufficienza della motivazione sulla non manifesta infondatezza è, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, causa di manifesta inammissibilità della questione (*ex multis*, sentenze n. 160, n. 46, n. 27, n. 15 del 2018 e n. 161 del 2017; ordinanze n. 85 e n. 65 del 2018);

che tale lacuna non può essere colmata dalla menzione dell'eccezione di incostituzionalità sollevata dal ricorrente, in virtù del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, ordinanze n. 64 e n. 19 del 2018);

che esiste anche una terza ragione di manifesta inammissibilità della questione, consistente nel carattere oscuro del *petitum* (*ex multis*, sentenze n. 175 e n. 143 del 2018, n. 44 e n. 35 del 2017; ordinanze n. 65 del 2018 e n. 256 del 2017): infatti, in conseguenza della stringatezza dell'ordinanza, che non illustra in cosa consista precisamente il vizio denunciato, non è chiaro se il rimettente auspichi un effetto sospensivo automatico dell'impugnazione o la possibilità di una sospensione disposta dal giudice su istanza di parte;

che analoga questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 è stata dichiarata manifestamente inammissibile con l'ordinanza n. 170 del 2012 per il «carattere oscuro e contraddittorio della domanda che il rimettente rivolge a questa Corte»: «infatti, senza una chiara distinzione fra opzioni incompatibili, sembra invocata per un verso l'efficacia sospensiva dell'impugnazione proposta contro il decreto di espulsione, e per altro verso viene sollecitato il conferimento al giudice di poteri cautelari di sospensione, che avrebbero senso solo in quanto mancasse un effetto sospensivo dell'impugnazione»;

che, dunque, anche per questa terza ragione la questione sollevata dal Giudice di pace di Prato risulta manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Prato con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

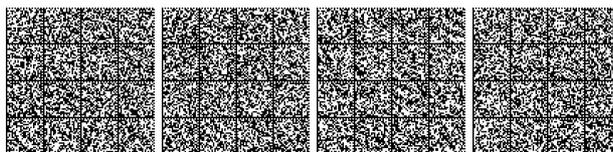
Roberto MILANA, *Cancelliere*

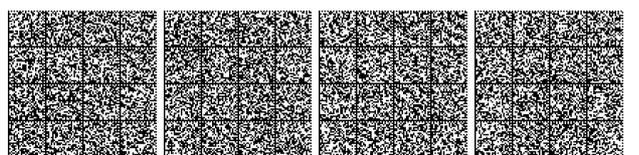
Depositata in Cancelleria il 26 ottobre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180191





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 63

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 settembre 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Certificazione dei crediti nei confronti dei consorzi e delle società d'ambito poste in liquidazione - Iscrizione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti.**

- Legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), art. 9, comma 6.

Ricorso *ex art.* 127 costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Sicilia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, della Legge Regionale Sicilia n. 10 del 10 luglio 2018, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I», pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione Sicilia n. 30 S.O. n. 30 del 13 luglio 2018, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 6 settembre 2018.

Con la Legge Regionale n. 10 del 10 luglio 2018 indicata in epigrafe, che consta di ventuno articoli, la Regione Sicilia ha emanato le disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018 (legge di stabilità regionale stralcio I).

In particolare, l'articolo 9, rubricato «Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8», prevede, al comma 6, che «all'articolo 85 della legge regionale n. 8 del 2018 è aggiunto il seguente: «1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Sicilia abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, «Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana», e successive integrazioni e modificazioni, articoli 14 e 17, in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

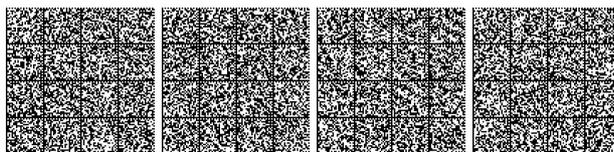
## MOTIVI

*1. L'articolo 9, comma 6, della Legge Regione Sicilia n. 10/2018 viola gli articoli 117, comma 3, e 81, comma 3, della Costituzione.*

1.1. Occorre, innanzitutto, ricordare che l'articolo 14, contenuto nella Sezione I (che contempla le funzioni dell'Assemblea Regionale), Titolo II (che elenca le funzioni degli organi regionali) dello Statuto Speciale della Regione Sicilia, approvato con il R.D.L. 15 maggio 1940, n. 455 e successive modificazioni e integrazioni, riconosce una potestà legislativa primaria della Regione nelle materie ivi elencate, ma la Regione deve rispettare, infatti, come espressamente prevede il primo comma del citato articolo 14, «le leggi costituzionali dello Stato».

Il successivo articolo 17 che dispone che «l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi», nelle materie concernenti la Regione elencate nel medesimo articolo (fra le altre, alla lett. e), la disciplina del credito), prevede espressamente che debba essere esercitata in ogni caso «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

1.2. L'articolo 9, comma 6, della legge Regionale Sicilia n. 10/18 citato, come si è già detto *supra*, aggiunge il comma 1-bis all'articolo 85 della Legge Regionale 8 maggio 2018, n. 8, contenente le «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale».



Il predetto articolo 85, al comma 1, prevede che «Per favorire lo smobilizzo di crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture ai Consorzi e alle Società d'ambito posti in liquidazione, ai sensi della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 in seguito alla presentazione dell'istanza di certificazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, i commissari liquidatori nominati ai sensi dell'articolo 919 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 certificano i crediti, ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza».

Al riguardo, si ritiene necessario premettere, per completezza, che il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota n. 198505 del 28 agosto 2018, in risposta alla richiesta della Regione Sicilia di fornire le opportune e necessarie delucidazioni in merito alle modalità operative di attuazione dell'articolo 85 della Legge Regionale Sicilia n. 8/2018 citata, in materia di certificazione dei crediti vantati dalle imprese, che abbiano realizzato forniture ai Consorzi e alle Società d'ambito posti in liquidazione, ha chiarito che consentirà a tali enti la registrazione nella Piattaforma per i crediti commerciali (di seguito, *PCC*) esclusivamente ai sensi e per gli effetti della Legge Regionale Sicilia n. 8/2018 citata. Pertanto, il sistema *PCC* accetterà soltanto istanze di certificazione presentate dalle imprese che hanno crediti nascenti dalla realizzazione di forniture successivamente alla data di entrata in vigore della citata Legge Regionale Sicilia n. 8/2018.

Le certificazioni così rilasciate a mezzo della *PCC* non potranno, pertanto, essere utilizzate laddove la normativa nazionale richiede che le stesse siano state rilasciate ai sensi dell'articolo 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 185/2008. Tali certificazioni si intenderanno rilasciate a mezzo della *PCC* esclusivamente ai sensi e per gli effetti della citata Legge Regione Sicilia n. 8/2018 che impone un obbligo di certificazione ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile.

Nei termini sopra chiariti l'articolo 85 della citata Legge Regione Sicilia n. 8/2018 non è stato ritenuto lesivo delle attribuzioni dello Stato e, pertanto, non è stato impugnato con il ricorso ex articolo 127 della Costituzione avente a oggetto altre disposizioni della Legge Regionale n. 8/2018, pendente innanzi a codesta Ecc.ma Corte e iscritto al Reg. Ric. n. 44/2018.

1.3. Come si è già detto, l'articolo 9, comma 6, della Legge Regione Sicilia n. 10/2018 citato, ha aggiunto all'articolo 85 della Legge Regionale n. 8/2018 citato, il comma 1-*bis*, che prevede che, a decorrere dal 13 luglio 2018 (ai sensi dell'articolo 21 della Legge Regione Sicilia n. 10/2018 citata, che ne disciplina l'entrata in vigore), «Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

Tale norma non può essere ritenuta coerente con l'ambito di applicazione definito dall'articolo 9, comma 3-*bis*, del citato decreto-legge 29 maggio 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, contenente le «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale».

La mancata coerenza dell'articolo 9, comma 6, della Legge Regione Sicilia n. 10/2018 citato con l'articolo 9, comma 3-*bis*, del citato decreto-legge 29 maggio 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 citato, risulta evidente anche ripercorrendo brevemente l'evoluzione della normativa in materia.

La materia della certificazione crediti, dapprima cartacea e poi telematica tramite *PCC* gestita dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è stata ampiamente e compiutamente regolata e disciplinata a livello nazionale nell'ottica dettata dal decreto-legge n. 185/2008 citato.

In particolare, l'articolo 9, comma 3-*bis*, del predetto decreto-legge n. 185/2008, relativo all'istanza del creditore sulla *PCC* e rivolta alle Amministrazioni pubbliche legittimate al rilascio della certificazione tramite la piattaforma, è stato così riformulato, con l'estensione a tutte le pubbliche Amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dell'obbligo di certificare nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, dall'articolo 27, comma 2, lett. *a*), *b*), *c*), e *d*), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 che ha così disposto: «All'articolo 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2: *a*) al primo periodo, le parole: «le regioni e gli enti locali nonché gli enti del servizio sanitario nazionale», sono sostituite dalle seguenti: «le pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»; *b*) il terzo periodo è sostituito dal seguente: «La nomina è effettuata dall'Ufficio centrale del bilancio competente per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali centrali, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; dalla Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio per le certificazioni di pertinenza delle altre amministrazioni.»; *c*) dopo il terzo periodo è aggiunto il seguente: «Ferma restando l'attivazione da parte del creditore dei poteri sostitutivi, il mancato rispetto dell'obbligo di certificazione o il diniego non motivato di certificazione, anche parziale, comporta a carico del dirigente responsabile l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni



dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. La pubblica amministrazione di cui al primo periodo che risulti inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o ricorrere all'indebitamento fino al permanere dell'inadempimento.»; *d*) alla fine del comma sono aggiunti i seguenti periodi: «La certificazione deve indicare obbligatoriamente la data prevista di pagamento. Le certificazioni già rilasciate senza data devono essere integrate a cura dell'amministrazione utilizzando la piattaforma elettronica di cui all'articolo 7, comma 1, del citato decreto-legge n. 35 del 2013 con l'apposizione della data prevista per il pagamento.»

In precedenza, la legge 12 novembre 2011, n. 183, recante le «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), all'articolo 13 aveva previsto che «Il comma 3-*bis* dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è sostituito dai seguenti:

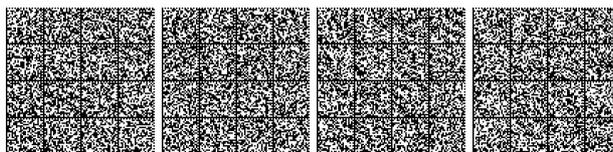
*3-bis*. Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, che, ove necessario, nomina un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente territoriale. La cessione dei crediti oggetto di certificazione avviene nel rispetto dell'articolo 117 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Ferma restando l'efficacia liberatorio dei pagamenti eseguiti dal debitore ceduto, si applicano gli articoli 5, comma 1, e 7, comma 1, della legge 21 febbraio 1991, n. 52.

*3-ter*. La certificazione di cui al comma 3-*bis* non può essere rilasciata, a pena di nullità: *a*) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale; *b*) dalle regioni sottoposte a/piani di rientro dai deficit sanitari». Il comma 2 dell'articolo 13 della legge n. 183/2011 citato disponeva che: «Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinate, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, le modalità di attuazione delle disposizioni recate dai commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, come modificato dal comma 1 del presente articolo. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente restano valide le certificazioni prodotte in applicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 maggio 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 157 del 9 luglio 2009.»

Con riferimento alle richiamate disposizioni normative sono stati adottati decreti attuativi e circolari esplicative sulla materia.

Pertanto, considerato l'illustrato quadro normativo di riferimento, appare evidente come il legislatore nazionale abbia sempre avuto ed esercitato la competenza in materia, con riguardo alla definizione dell'ambito soggettivo e oggettivo e alle modalità di applicazione della normativa, in considerazione delle agevolazioni conseguenti alla certificazione telematica (cessione del credito, compensazione con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo di cartelle esattoriali, compensazione con somme dovute in base agli «Istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario», utilizzazione per ottenere il rilascio del DURC anche a fronte di oneri non ancora versati) e potenzialmente ad ogni agevolazione che ne potrà nascere in futuro; con benefici per i creditori, per la possibilità di verificare *on-line* lo stato di avanzamento dei crediti vantati verso ciascun debitore; e per le pubbliche Amministrazioni, con la possibilità di controllare in tempo reale lo stato dei propri debiti distinto per scadenza e per creditore (anche in caso di cessione, successione ereditaria, operazioni societarie); e per il Ministero dell'economia e delle finanze, con la possibilità di monitorare in modo continuo la formazione e l'estinzione dei debiti commerciali di tutte le pubbliche Amministrazioni); e in considerazione della salvaguardia del rispetto degli equilibri finanziari e delle conseguenze *medio tempore* a carico del bilancio dello Stato. In relazione a tale ultimo aspetto si sottolineano gli effetti finanziari derivanti dalle somme anticipate ai creditori per conto delle pubbliche Amministrazioni debentrici a mezzo della compensazione ove non recuperabili dallo Stato e l'attenzione posta dal legislatore agli equilibri di bilancio, rinvenibile nel divieto di rilascio di certificazioni a pena di nullità da parte degli enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle Regioni sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari.

Alla luce delle precedenti considerazioni e tenuto conto che il Ministero dell'economia e delle finanze ha ritenuto, anche in sede contenziosa, che le Società d'ambito della Regione Sicilia in liquidazione non appartengano alla categoria delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 citato — orientamento, peraltro, condiviso dal Consiglio di Stato, con il parere 908/2016, che ha ritenuto che l'elencazione contenuta nell'articolo 1,



comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 citato sia «tassativa e, quindi, un “*numerus clausus*” che non ammette deroghe) — risulta evidente come l’articolo 9, comma 6, della Legge Regione Sicilia n. 10/2018 citato, aggiungendo il comma 1-*bis* all’articolo 85 della Legge Regione Sicilia n. 8/2018 citato, ha operato un’estensione sia soggettiva dell’articolo 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 185/2008 citato, sia oggettiva, con specifico riguardo alla tipologia di crediti da certificare ai sensi del comma 1 dell’articolo 85 della Legge Regione Sicilia n. 8/2018 citato.

L’estensione soggettiva è determinata dalla statuizione «Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica», riferendosi, quindi, anche alle società d’ambito in liquidazione; l’estensione oggettiva è rinvenibile nella successiva locuzione «per la certificazione dei crediti di cui all’articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2», confrontandola con l’articolo 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 185/18 citato, in base al quale sono certificabili «le somme dovute per somministrazioni forniture, appalti e prestazioni professionali»; mentre, il comma 1 dell’articolo 85 della Legge Regione Sicilia n. 8/2018 citato indica solo i «crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture». Con la recente sentenza n. 81/2018, è stato rilevato che «...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». ... «questa Corte ha ritenuto che anche i legislatori regionali e provinciali potessero adottare atti normativi...ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale...» (punti 2. e 3.2. del Considerato in diritto). Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, si ritiene che l’articolo che l’articolo 9, comma 6, della Legge regionale Sicilia n. 10/18 citato sia illegittimo in quanto contrasta con l’articolo 117, comma 3, della Costituzione, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica e impinge sulla potestà legislativa statale concorrente in materia, nonché con l’articolo 81, comma 3, della Costituzione.

Infatti, la disposizione in esame incide in maniera illegittima sul quadro nazionale di riferimento in materia di certificazione crediti tramite PCC e con riguardo ai compiti ulteriori posti a carico di organi e Amministrazioni dello Stato rispetto a quelli individuati con legge statale, nonché sugli oneri amministrativi e finanziari ricadenti sullo Stato.

La citata norma regionale, l’articolo 9, comma 6, collide con lo stesso principio della copertura finanziaria di cui all’articolo 81, comma 3, della Costituzione («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»), il quale costituisce una clausola generale che, per la sua forza espansiva di presidio degli equilibri di finanza pubblica, «è in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 184/2016, punto 8. del Considerato in diritto; sentenza n. 192/2012, punto 4. del Considerato in diritto).

Alla luce di quanto sopra esposto, l’articolo 9, comma 6, della legge della Regione Sicilia n. 10/18 citato, quindi, eccede dalle competenze statutarie della Regione Autonoma della Sicilia, in particolare, gli articoli 14 e 17 citati, e si pone in contrasto con gli articoli 117, comma 3, e 81, comma 3, della Costituzione e in violazione della normativa interposta di cui all’articolo 9, comma 3-*bis*, del citato decreto-legge 29 maggio 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 e successive modificazioni e di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

*P.Q.M.*

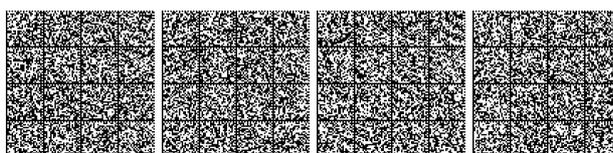
*Per i suesposti motivi si conclude perché dell’articolo 9, comma 6, della Legge Regionale Sicilia n. 10 del 10 luglio 2018, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I», indicata in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.*

*Si produce l’estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 6 settembre 2018.*

Roma, 11 settembre 2018

*Il Vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI*

*e anche per l’Avvocato dello Stato: MORICI*



## N. 64

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 settembre 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Trasporto - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente - Procedura per l'inizio dell'esercizio dell'attività - Verifiche per l'accertamento della permanenza dei requisiti - Sanzioni amministrative - Sospensione dell'attività - Divieto di prosecuzione dell'attività.**

– Legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina delle attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente), artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6; 11, comma 1; 12, comma 2; 13, comma 1; e 14.

Ricorso ex art. 127 Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587 - pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, ricorrente;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Michele Emiliano, con sede in Bari, lungomare Nazario Sauro n. 33, 70100, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, e 13, comma 1 e 14, della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 96 del 19 luglio 2018, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente».

La legge regionale indicata in epigrafe detta disposizioni in materia di attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente.

A giudizio della Presidenza del Consiglio presentano profili di illegittimità costituzionale in particolare le disposizioni contenute nell'art. 5, commi 1, 2, 5 e 6, nonché negli articoli 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1 e 14.

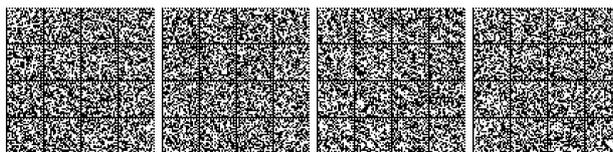
Si ritiene infatti che tali disposizioni, in quanto confliggono con l'art. 29 della legge n. 241 del 1990 e con l'art. 3 comma 1 della legge n. 218/2003, violino l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione - che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - e, lettera *e*) del medesimo art. 117 della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza in materia di tutela della concorrenza. In particolare, come è noto, l'art. 29 della legge n. 241/90 stabilisce che «1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-bis, 11, 15 e 25, commi 5, 5-bis e 6, nonché quelle del capo IV-bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche. (comma così modificato dall'art. 10, comma 1, legge n. 69 del 2009)

2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.

2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano. (comma modificato dall'art. 49, comma 4, legge n. 122 del 2010, poi dall'art. 3, comma 1, lettera *f*), decreto legislativo n. 126 del 2016)

2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.



*2-quinquies*. Le regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione. (commi da *2-bis* a *2-quinquies* aggiunti dall'art. 10, comma 1, legge n. 69 del 2009)»

L'art. 3, comma 1, della legge n. 218/2003 invece dispone che «1. Entro novanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, al fine di garantire condizioni omogenee di mercato per le imprese operanti nel settore e di evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale, definisce con proprio decreto i parametri di riferimento per la determinazione, da parte delle singole regioni:

- a) della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse;
- b) dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione.»

In particolare:

L'art 5, comma 1, richiede, per l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente, la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) «pura», richiamando cioè l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, laddove andrebbe più correttamente richiamato l'art. 19-*bis*, comma 3 della medesima legge concernente la SCIA «condizionata» introdotta dal decreto legislativo n. 126 del 2016.

Precisamente, l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinato al possesso dell'autorizzazione all'esercizio della professione di trasportatore su strada di persone, di cui alla legge quadro 15 gennaio del 1992, n. 21. A tal riguardo, si evidenzia che il citato decreto n. 126 del 2016 introduce il principio della concentrazione dei regimi amministrativi applicando il principio europeo secondo cui «l'amministrazione chiede una volta sola» (Once-only).

Pertanto, nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA, siano necessari altri atti di assenso, e cioè quando la SCIA sia «condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni», l'interessato presenta la relativa istanza allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune. L'avvio dell'attività è subordinato al rilascio delle autorizzazioni, che viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato.

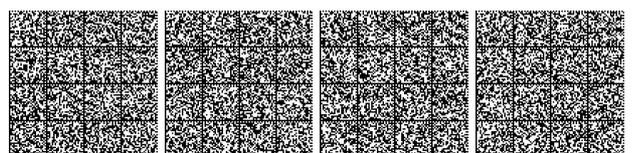
L'art. 5, comma 2, prevede che la SCIA per l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente sia presentata alla provincia in cui l'impresa ha la sede legale. Al riguardo, si fa presente che trattandosi di un'attività produttiva, la SCIA va presentata al comune competente per territorio e, in particolare, al SUAP ai sensi della normativa europea (123/CE/2006 cosiddetta «Direttiva servizi») e nazionale (art. 38, decreto-legge n. 112 del 2008 e decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010 e, in species, l'art. 2, in cui è previsto che: «(..) è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, troncamento o riattivazione delle suddette attività»).

L'art. 5, comma 5, prevede che qualora la SCIA risulti irregolare o incompleta, il richiedente è tenuto a regolarizzarla su richiesta della provincia entro il termine di 10 giorni dalla ricezione della richiesta. Non risulta chiaro il fondamento normativo di tale previsione, che non è contenuto nell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, seppur richiamato dall'articolo in esame.

L'art. 5, comma 6, stabilisce che, in caso di mancata regolarizzazione, la provincia procede all'adozione del provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività previa comunicazione ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990.

Anche in questo caso, la procedura prescritta non è riscontrabile nel dettato dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che al comma 3 prevede un termine di 60 giorni, successivi dalla presentazione della segnalazione, per lo svolgimento dei controlli di legittimità e per l'adozione degli eventuali provvedimenti di divieto. Decorso tale periodo, non è possibile vietare l'attività produttiva salve le ipotesi di autotutela, esercitabile solo in certi casi e entro un termine certo (180 giorni dal decorso del termine per i controlli di legittimità). Queste previsioni, contenute nell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, consentono di tutelare il principio dell'affidamento del privato nell'esercizio di un'attività d'impresa. Sotto questo aspetto, la normativa regionale contrasta, inoltre, con i principi di certezza del diritto e divieto di aggravio del procedimento.

L'art. 11, al comma 1, prevede che, con cadenza triennale, la provincia svolga verifiche per l'accertamento della permanenza dei requisiti per l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente. Il comma 2 stabilisce che, in caso di mancata regolarizzazione richiesta dalla provincia in seguito a tali verifiche, l'impresa possa incorrere in un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività.



Si rileva, al riguardo, da un lato che la competenza, sulla base di quanto ampiamente dedotto in precedenza in relazione all'art. 5, spetta al SUAP e, dall'altro, che la legge n. 241 del 1990 non contempla verifiche di accertamento, ma prevede l'attuazione di controlli di legittimità della SCIA esclusivamente al momento dell'avvio dell'attività e per un tempo limitato di 60 giorni dalla presentazione della SCIA medesima, decorsi i quali, in seguito all'accertamento della carenza dei requisiti normativamente previsti, lo sportello unico adotta provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività (si veda, al riguardo l'art. 19, comma 3 della legge n. 241 del 1990).

L'art. 13, al comma 1, prevede che la provincia possa sospendere l'attività di noleggio in caso di infrazioni specificamente elencate. Al riguardo, si rileva ancora una volta che, trattandosi di un'attività produttiva, per i motivi sopra indicati, la competenza spetta al SUAP.

L'art. 14, oltre a prevedere la competenza della provincia a disporre il divieto di prosecuzione dell'attività, che, come sopra evidenziato spetterebbe al SUAP, vieta all'impresa di presentare una nuova SCIA nei tre anni successivi alla data di adozione del provvedimento di divieto. Tale previsione, particolarmente penalizzante per l'imprenditore, incide in maniera rilevante sull'attività di impresa, restringendone l'esercizio.

Conseguentemente, le disposizioni regionali sopra richiamate confliggono con l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Infine la norma sanzionatoria contenuta nell'art. 12, comma 2, prevede che l'esercizio di attività di noleggio in assenza di SCIA, sia soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da € 10.000,00 a € 100.000,00, disattendendo quindi quanto previsto dal decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 11 marzo 2004, adottato in attuazione dell'art. 3 della legge 11 agosto 2003 n. 218, ai sensi del quale «le infrazioni riguardanti la mancata osservanza delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, quest'ultima da intendersi come complesso di norme dirette a consentire la verifica del possesso, da parte dell'impresa, sia dei requisiti che degli atti necessari al corretto svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente dovrebbero sanzionate da un minimo di € 200,00 ad un massimo di € 1.500,00».

Tale disallineamento, con la conseguente previsione di sanzioni maggiormente severe da parte della legge regionale, impatta indubbiamente sulla competitività delle imprese e produce un conseguente effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Puglia, con indubbia limitazione del regime concorrenziale, in contrasto con lo spirito della norma primaria che aveva rimesso ad un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la definizione dei parametri di riferimento per la determinazione delle sanzioni da parte delle singole regioni proprio «al fine di garantire condizioni omogenee di mercato per le imprese operanti nel settore e di evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale» (all'art. 3, comma 1, legge n. 218/2003), in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione.

Conclusivamente, ritiene la Presidenza del Consiglio che le sopra citate disposizioni, in quanto contrastanti con i richiamati precetti normativi, contrastino con i principi di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e con il medesimo art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione che assegna allo Stato la competenza in materia di tutela concorrenza.

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti conclusioni

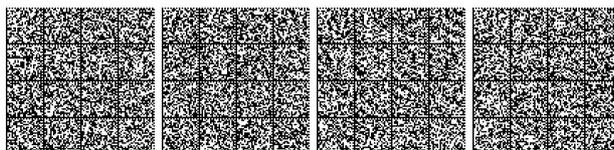
*P.Q.M.*

*Piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1 e 14, della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39, pubblicata nel Bollettino Ufficiale regionale n. 96 del 19 luglio 2018, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente».*

*Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.*

Roma, 14 settembre 2018

*L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA*



## N. 149

*Ordinanza del 7 giugno 2017 del Tribunale di Catania nel procedimento civile promosso da Ediservice S.r.l. contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Editoriale La Voce società cooperativa e F.I.L.E. Federazione italiana liberi editori*

**Stampa - Contributi a sostegno dell'editoria - Criteri di calcolo e di liquidazione - Attribuzione nei limiti delle risorse stanziato sul pertinente capitolo del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.**

- Decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, art. 2, comma 1; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 44, comma 1; legge 23 dicembre 2009 [n. 191] (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”), art. 2, comma 62.

## TRIBUNALE DI CATANIA

## PRIMA SEZIONE CIVILE

Il giudice dott.ssa Viviana Di Gesu, a scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 aprile 2017, nel giudizio civile iscritto al n. 5066/2016 R.G., promosso da:

Ediservice s.r.l., rappresentata e difesa unitamente e disgiuntamente dagli avvocati Andrea Scuderi ed Elena Leone del Foro di Catania, giusta procura in calce all'atto introduttivo, parte attrice;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresenta e difesa *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, parte convenuta;

e nei confronti di:

Editoriale La Voce Società Cooperativa,

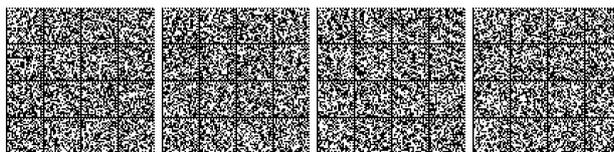
F.I.L.E. Federazione Italiana Liberi Editori,

controinteressati contumaci;

ha emesso la seguente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale.

## IN FATTO E DIRITTO

1. Con atto di citazione in riassunzione, ex art. 59 della legge n. 62/2009 ed ex art. 11 del decreto legislativo n. 104/2010 del 16 marzo 2016, a seguito della sentenza 22 ottobre 2015, n. 2447 di declaratoria di difetto di giurisdizione emessa dal Tribunale amministrativo regionale Sicilia - Sezione staccata di Catania - per la ritenuta sussistenza di una posizione di diritto soggettivo riguardo alla pretesa fatta valere nel giudizio amministrativo, la società a r.l. Ediservice ha chiesto — previa, occorrendo, rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale di taluni articoli della legge 23 dicembre 2009, n. 191, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2010, n. 223, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge n. 103/2012, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge n. 103/2012, per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 21, 41 e 97 della Costituzione e coi principi anche comunitari di eguaglianza, ragionevolezza, legittimo affidamento, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, certezza del diritto e legalità -: a). l'accertamento e la declaratoria del diritto di essa società a percepire il contributo diretto all'editoria per l'anno 2013 nella misura integrale, pari ad € 1.294.113,62, spettante sulla base dei costi ammissibili, senza alcuna riduzione percentuale e/o riparto proporzionale, o in quella maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, con disapplicazione dei decreti, con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri -Dipartimento per l'informazione e l'editoria - aveva ridotto il contributo ad essa società spettante, ai sensi dell'art. 3, comma 2-*bis*, della legge n. 250/1990, per l'anno 2013, per la testata «Quotidiano di Sicilia», fissandolo nel minore importo di € 734.461,24 (di cui € 29.378,45 quale ritenuta IRPEG non



liquidata alla società editoriale), nonché dei presupposti provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2013 con cui era stato approvato il bilancio autonomo del Consiglio di Presidenza per l'esercizio finanziario 2014, nella parte in cui era stato fissato il complessivo stanziamento, e dei decreti del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio di Ministri del 10 e 15 dicembre 2014, coi quali sono stati disposte variazioni in aumento, nella parte in cui non hanno parametrato le somme complessivamente stanziati all'effettivo fabbisogno complessivo risultante; *b*). per l'effetto, la condanna della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria — a corrispondere alla società Ediservice l'importo di euro 559.652,38, pari alla differenza tra l'importo del contributo diretto all'editoria per l'anno 2013 nella misura integrale indicata sub *a*) e l'importo effettivamente erogato di € 734.461,24, o di quella maggiore o minore somma, ritenuta di giustizia, oltre interessi e rivalutazione dalla data dell'erogazione del contributo in misura ridotta all'effettivo soddisfo; *c*). la disapplicazione anche d'ufficio, ai sensi dell'art. 4 del regio decreto n. 2248/1965 (rectius: n. 2248/1865 all. E), di ogni eventuale atto e/o provvedimento amministrativo illegittimo; *d*). Spese e compensi di lite.

## 2. Difese della società attrice.

*a*). A sostegno della pretesa, la società — riportando quanto già dedotto avanti al giudice amministrativo — ha precisato di avere presentato nel mese di gennaio 2014, domanda di ammissione della testata «Quotidiano di Sicilia» ai contributi diretti di sostegno all'editoria per l'anno 2013, stanziati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 3 comma 2-*bis* della legge n. 250/1990, allegando i documenti di rito e, tra questi, l'apposita certificazione dei costi sostenuti nel detto anno per la produzione della testata in formato cartaceo e digitale, dalla quale risultava un contributo per l'anno 2013 di 1.294.113,62, pari al 50% dei costi ammissibili.

L'Amministrazione ha riconosciuto l'esattezza del contributo indicato, ma erogava, con bonifico bancario del 22 dicembre 2014, la minore somma di € 734.461,24 (di cui 29.378,45 euro quale ritenuta IRPEG non liquidata), pari alla percentuale del 56,754% del contributo «teorico» dovuto.

L'importo scaturiva dal riparto proporzionale tra i richiedenti aventi titolo, secondo il criterio normativo sancito dall'art. 2 (comma 1) del decreto-legge n. 63/2012, della minore somma di € 43.050.841,24, che era stata stanziata per il 2013 nell'apposito capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio con diversi provvedimenti amministrativi — dei quali in questa sede si chiedeva la disapplicazione — a fronte di un fabbisogno effettivo di € 73.598.534,14.

La società lamentava che il contributo complessivamente stanziato, e — per quel che qui interessa — di quello erogato alla Ediservice, non appariva idoneo ad assolvere pienamente la funzione di concreto sostegno degli editori, perseguita dalla legge con i contributi in parola, con conseguente gravissimo danno all'impresa editoriale ricorrente, sia sotto il profilo economico e finanziario, incidendo nei rapporti con le banche ed i fornitori che all'immagine, atteso che ci si riferiva a costi già da oltre un anno sostenuti.

*b*). Parte attrice, riportando le difese svolte nel ricorso avanti al giudice amministrativo, ha eccepito: *a*. Violazione degli articoli 1, 2, 3, 41 e 97, nonché dell'art. 21 della Costituzione, posti a garanzia della libertà di stampa, del pluralismo democratico e dell'uguaglianza sostanziale, nonché dei criteri di buon andamento ed imparzialità e delle regole di buona fede, correttezza, certezza dell'azione amministrativa e legittimo affidamento; *b*. Violazione dei principi comunitari di legittimo affidamento e proporzionalità, degli articoli 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 1 del Protocollo I della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 3 e 3 della legge n. 241/90 e successive modifiche; *c*. Eccesso di potere per difetto di motivazione, di presupposti, di istruttoria e per travisamento dei fatti; *d*. Contraddittorietà, illogicità ed ingiustizia manifesta, così deducendo, nello specifico, in fatto e in diritto:

«Il ricorso ha ad oggetto la contestazione dell'illegittima riduzione per l'anno 2013, dell'importo del contributo diretto assegnato alla società editoriale ricorrente rispetto a quello dovuto, e del presupposto insufficiente stanziamento complessivo, iscritto nel pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

«Le risorse a sostegno dell'editoria complessivamente stanziati per l'anno 2013 invero, sono pari ad un quarto di quelle distribuite per l'anno precedente.

«Orbene, la disciplina relativa al sostegno all'editoria ha assunto ed assume un ruolo fondamentale per il nostro sistema democratico, quale espressa garanzia del pluralismo e del diritto alla qualità dell'informazione, riconosciuto tra l'altro dall'art. 21 della nostra Costituzione.

«Il principio ispiratore che ha caratterizzato i fondi a tal fine destinati, approntati per la prima volta nel 1981 e riformati nel 1990, è stato da un lato quello di sostenere ed incoraggiare la democrazia informativa e dall'altro di fornire un supporto all'editoria più serio (e perciò poco attraente per il mercato pubblicitario fortemente sbilanciato in favore delle reti televisive e delle strutture editoriali più rilevanti, spesso controllate dai gruppi imprenditoriali e centri di interesse economico).



«Le finalità delle disposizioni costituzionali e normative poste a garanzia e tutela della libertà di stampa e del sostegno all'editoria, pertanto, alla luce dei provvedimenti impugnati rimangono frustrate e sostanzialmente inattuato, per effetto di un indiscriminato e lineare taglio di risorse.

«Poste tali brevi premesse, è utile illustrare le modalità dell'intervento statale diretto, di cui si giova l'impresa editoriale ricorrente sin da quando è stato diffuso come quotidiano.

«L'intervento dello Stato nel settore dell'editoria si esplica invero, in misure di sostegno economico di tipo diretto o indiretto.

«In particolare, gli aiuti economici diretti consistono nell'erogazione, alle imprese editoriali che presentino i requisiti richiesti, di un contributo calcolato in ragione dei parametri di volta in volta indicati (vendite, distribuzione, tiratura, costi o altro), mentre gli aiuti economici indiretti sono costituiti da riduzioni tariffarie, agevolazioni fiscali e credito agevolato.

«La prima disciplina organica degli interventi a sostegno dell'editoria è stata dettata con la legge n. 416/1981, successivamente modificata ed integrata da numerosi interventi —tra i quali, principalmente, le leggi numeri 67/1987, 250/1990 e 62/2001 — che hanno dato luogo a un sistema normativo frammentario.

«A causa di ciò, negli anni più recenti — pur in presenza di nuove norme dirette a singole situazioni — sono stati compiuti alcuni tentativi di razionalizzazione.

«In particolare, in attuazione dell'art. 44 del decreto-legge n. 112/2008, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 223/2010, che ha disposto la semplificazione della documentazione per accedere ai contributi e del procedimento di erogazione degli stessi, ha incluso fra i requisiti per l'accesso ai contributi una percentuale minima di copie vendute rispetto a quelle distribuite ed ha previsto nuove modalità di calcolo dei contributi diretti riferite all'effettiva distribuzione della testata (invece che al previo criterio della tiratura).

«Con riferimento all'occupazione professionale, essa rileva nel regolamento sia come requisito per l'accesso ai contributi, che come parametro ai fini del calcolo degli stessi.

«Il decreto del Presidente della Repubblica n. 223/2010 inoltre, ha stabilito che le somme stanziato nel bilancio dello Stato per l'editoria costituiscono limite massimo di spesa e sono destinate prioritariamente ai contributi diretti e che, in caso di insufficienza delle risorse, i contributi sono erogati mediante riparto proporzionale tra gli aventi diritto (ai sensi di quanto già disposto dalla legge n. 191/2009).

«L'art. 2, comma 62, della legge n. 191/2009, finanziaria 2010, ha infatti limitato l'erogazione delle provvidenze in favore dell'editoria, all'effettivo stanziamento iscritto nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri - capitoli 465-Contributi alle imprese radiofoniche ed alle imprese televisive e 466-Contributi alle imprese editoriali di quotidiani e periodici -, procedendo, ove necessario, al riparto in quote proporzionali all'ammontare del contributo spettante a ciascuna impresa.

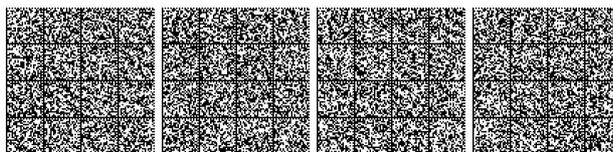
«La disciplina transitoria, nelle more della ridefinizione delle forme di sostegno al settore editoriale, è stata dettata dal decreto-legge n. 63/2012 convertito nella legge n. 103/2012 con cui, per i contributi relativi all'anno 2012, o in alcuni casi 2013, si prevede la rideterminazione dei requisiti di accesso (articoli 1 e 1-bis); dei criteri di calcolo con connessa limitazione dei costi ammissibili (articoli 2 e 1-bis); si introduce il sostegno all'editoria digitale e semplificazioni per periodici web di piccole dimensioni (articoli 3 e 3-bis) nonché la modernizzazione del sistema di distribuzione e vendita (art. 4).

«La legge n. 103/2012 in particolare, rivoluzionando i criteri di calcolo delle spese, ha ulteriormente abbassato l'importo di quelle ammissibili con decorrenza retroattiva dal 1° gennaio 2012.

«I nuovi requisiti di accesso ai contributi, pertanto per quel che qui interessa, sono in breve, i seguenti: certificazione dei dati relativi a tiratura, distribuzione e vendita (che devono essere comprovati da certificazione analitica resa da una società di revisione iscritta nell'apposito albo tenuto dalla Consob); divieto di distribuzione degli utili; percentuali minime di vendita (pari per le testate locali al 35% delle copie distribuite); numero minimo di dipendenti (pari a cinque per le imprese editoriali di quotidiani, con prevalenza di giornalisti); eliminazione dei limiti alle entrate pubblicitarie.

«L'art. 2 del decreto-legge n. 63/2012 introduce i nuovi criteri di calcolo e liquidazione dei contributi prevedendo in particolare, al settimo comma, che il termine per la conclusione del procedimento relativo all'erogazione dei contributi diretti alla stampa, scade il 31 marzo dell'anno successivo a quello di presentazione delle relative domande.

«La previsione di un così lungo lasso di tempo tra la data di presentazione delle domande di accesso ai contributi e l'esito delle stesse, rende però difficile per le imprese editoriali, l'attività di programmazione finanziaria e di pianificazione delle spese e dei costi sostenibili e da sostenersi nell'anno di riferimento, in quanto la liquidazione del contributo diretto, è procrastinata di oltre dodici mesi rispetto all'epoca in cui le spese ed i costi rimborsabili sono stati sostenuti.



«Il contributo ai sensi dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 63/2012, è calcolato come somma di "... a) una quota fino al 50 per cento esclusivamente dei costi sostenuti per il personale dipendente, calcolati in un importo massimo di 120.000 euro annui e di 50.000 euro annui, rispettivamente per ogni giornalista e per ogni poligrafico assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, per l'acquisto della carta, per la stampa, per gli abbonamenti ai notiziari delle agenzie di stampa e per la distribuzione ... l'importo complessivo di tale quota non può comunque essere superiore a 2.500.000 euro per i quotidiani nazionali, a 1.500.000 euro per i quotidiani locali e per le imprese editoriali di giornali quotidiani di cui all'art. 3, comma 2-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 250, ed a 300.000 euro per i periodici ... b) una quota fino a 0,25 euro per ogni copia venduta per i quotidiani nazionali, a 0,20 euro per i quotidiani locali e a 0,40 euro per i periodici. Tale quota non può comunque essere superiore all'effettivo prezzo di vendita di ciascuna copia. L'importo complessivo di tale quota di contributo non può comunque essere superiore a 3.500.000 euro per i quotidiani e a 200.000 euro per i periodici ...».

«Al comma 3 della medesima disposizione si prevede inoltre che "... per copie vendute si intendono quelle cedute a titolo oneroso presso le edicole o punti di vendita non esclusivi, o spedite in abbonamento a titolo oneroso, purché considerate ammissibili in conformità ai criteri specificati all'art. 1, comma 3 ....».

«Quanto all'editoria digitale, l'art. 3 del decreto-legge n. 63/2012 introduce alcune disposizioni volte a favorire il passaggio all'editoria digitale, stabilendo che le imprese editoriali già destinatarie dei contributi per l'anno 2011 possono continuare a percepire i contributi qualora la testata sia pubblicata, anche non unicamente, in formato digitale.

«La misura del contributo per la pubblicazione della testata in formato digitale ai sensi del terzo comma dell'art. 3 del decreto-legge n. 63/2012 — fermo restando il rispetto dei tetti massimi previsti dall'art. 2 del medesimo decreto — è suddivisa "...in una quota pari (per i primi due anni) al 70% dei costi sostenuti e una quota calcolata sulla base di 0,10 euro per ogni copia digitale, ove venduta in abbonamento ..."; prevedendosi inoltre che "... tale quota non può comunque essere superiore all'effettivo prezzo di vendita di ciascuna copia digitale ..." ed infine, che "... nel caso di pubblicazione non esclusivamente in formato digitale, i costi di produzione della edizione cartacea, calcolati secondo le disposizioni dell'art. 2, concorrono con quelli relativi alla edizione in formato digitale, nei limiti dell'importo complessivo di cui all'art. 2, comma 2, lettera a) ...».

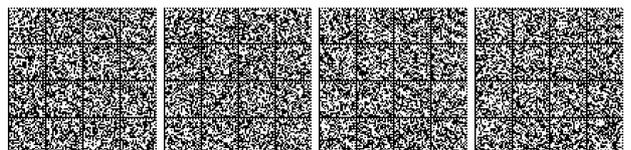
Fatta questa ricostruzione della normativa, che questo Giudice condivide, parte attrice ha sottolineato in primo luogo l'insufficienza dello stanziamento, in quanto ben lontano — «dal garantire la copertura del fabbisogno effettivo, già noto, all'epoca dell'adozione dei provvedimenti di stanziamento», con ciò eludendosi nella sostanza «le norme contenute nella legge n. 416/81 e nelle successive disposizioni normative», dalle quali si evinceva — a suo dire — l'obbligo dell'Amministrazione di stanziare gli importi occorrenti per garantire le finalità previste dalla legge, laddove la stessa avrebbe operato una scelta irragionevole, che andava a incidere «pesantemente sull'andamento finanziario e sui costi aziendali assunti dall'impresa editoriale».

E infatti — deduce la società — mentre essa nutriva — a fronte di «costi afferenti alla testata in edizione cartacea per 1.573.770,40 euro e per l'edizione digitale per 176.379,00 euro» — la legittima aspettativa «ad un contributo di 910.350,50 euro, oltre ad 383,492,92 euro quale quota parte del contributo legato alle vendite, per un totale di 1.294.113,62 euro», le è stato liquidato un contributo di «€ 734.461,24 ( pari cioè al 56,754 % di quello liquidabile), ciò che ha comportato gravissime conseguenze sotto il profilo dell'esposizione bancaria dell'editore, avendo reso impossibile l'ordinaria pianificazione finanziaria ed economica ed infine, il pareggio di bilancio.».

Prosegue, poi, rilevando che «la drastica riduzione arbitrariamente decisa per l'anno 2013 risultava, pertanto, doppiamente pregiudizievole ed ormai intollerabile, in quanto la ricorrente non poteva in alcun modo prevedere una decurtazione — in proporzione — in misura così importante del contributo assegnato negli anni precedenti, laddove, al contrario, essa contava legittimamente di avere riconosciuto il contributo per l'anno 2013 quanto meno nella medesima misura liquidata per gli anni precedenti, avendo mediamente percepito, nel decennio precedente oltre il 92% del contributo derivante dalle contabilità presentate a supporto delle domande.» ... «E trattandosi, tra l'altro, di costi già sostenuti e non programmati per il futuro,... l'illegittima riduzione della percentuale del contributo erogato, era andata ad aggravare notevolmente la situazione di pregiudizio, concretando una perdita che è oggi esposta in bilancio e si ripercuote nei rapporti con le banche ed i fornitori.».

La società, in sostanza, quindi, lamenta una grave violazione del principio dell'affidamento, ingenerato dalla circostanza che negli anni passati il contributo erogato raggiungeva ben il 92% di quello ammissibile, così, infine, osservando:

«Costituisce invero un principio fondamentale del diritto nazionale e comunitario, quello della tutela del legittimo affidamento.».



Il principio, posto a presidio della certezza giuridica, allorché un intervento pubblico pregiudica una situazione di vantaggio sulla quale il privato aveva in buona fede posto legittimo affidamento, assicura allo stesso una doverosa tutela.

I principi di legalità, di certezza del diritto e di uguaglianza, trovano infatti espresso fondamento nella nostra Costituzione, tra l'altro nell'art. 1, secondo cui «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»; nell'art. 2, che impone alla Repubblica di riconoscere e garantire «i diritti inviolabili dell'uomo»; nell'art. 3, che sancisce che «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge», essendo «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che possono limitare di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

Il principio di legittimo affidamento è viepiù sorretto da una tutela costituzionale riconducibile all'art. 41 della Costituzione, allorché il soggetto titolare aspiri ad un posto di lavoro oppure come nel caso di specie, intraprenda un'attività economica che comporti oneri per investimenti, per l'esplicita connessione con la libertà dell'iniziativa economica privata; dovendosi in tal caso «... garantire, come è ormai *jus receptum*, non solo nel momento iniziale, ma anche durante il suo dinamico sviluppo, al quale appunto si ricollega il ricordato principio...» (Sentenza n. 155 del 1990, punto 6 del Considerato in diritto).

Il rispetto del legittimo principio di affidamento comporta, pertanto, in questo caso, l'aspettativa che i cambiamenti sopravvenuti non finiscano per frustrare in maniera irrazionale e sproporzionata, rendendole inutili le iniziative già assunte e gli oneri sostenuti, così vanificando l'intrapresa attività economica.

Di ciò è espressione anche l'art. 97, che assicura «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione», ponendosi a fondamento dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità e dell'esigenza di tutela del singolo.

La legge n. 15 del 2005, ha peraltro, disciplinando le norme fondamentali sul procedimento amministrativo, integrato l'art. 1 della legge n. 241/1990, prevedendo che l'attività amministrativa debba osservare anche «i principi dell'ordinamento comunitario» tra i quali principi, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, è compreso quello del legittimo affidamento (che così si collega ed entra a pieno titolo a far parte dell'ordinamento positivo).

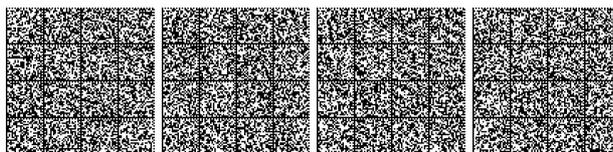
Il principio del legittimo affidamento incontra invero nel diritto europeo particolare attenzione e dunque attraverso tale ordinamento e la sua capacità di penetrazione in quello domestico, è divenuto un formante dei procedimenti amministrativi nazionali.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea o Carta di Nizza, all'art. 41 — intitolato «Diritto ad una buona amministrazione», stabilisce invero che «... 1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua ...».

«La Carta di Nizza invero — ai sensi dell'art. 6 del Trattato dell'Unione nel testo introdotto a Lisbona — ha, per tutti «...i diritti, le libertà ed i principi in essa sanciti...», il medesimo valore giuridico dei Trattati.

La Corte Giustizia, sul punto, con la decisione numero C-545/11 del 14 marzo 2013 ha affermato che «... secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, il principio della tutela del legittimo affidamento rientra fra i principi fondamentali dell'Unione (v. sentenze del 5 maggio 1981, Dürbeck, 112/80, Racc. pag. 1095, punto 48; del 24 marzo 2011, ISD Polska e a./Commissione, C-369/09 P, Racc. pag. I-2011, punto 122, nonché del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione, C-335/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 180). Il diritto di avvalersi del suddetto principio si estende ad ogni soggetto nel quale un'istituzione dell'Unione ha fatto sorgere fondate speranze [v., in tal senso, sentenze dell'11 marzo 1987, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, Racc. pag. I-1155, punto 44; ISD Polska e a./Commissione, cit., punto 123, nonché del 22 settembre 2011, Bell & Ross/UAMI, C-426/10 P, punto 56] ...».

Facendo seguito alle decisioni delle istituzioni europee, anche la giurisprudenza amministrativa afferma il dovere per l'amministrazione di agire secondo buona fede, ritenendo che «... nel rispetto dei principi fondamentali fissati dall'art. 97 della Costituzione, l'amministrazione è tenuta ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento ...» (Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 3536/2008).



Ed inoltre, più recentemente, che «... il dovere della p.a. di operare in modo chiaro e lineare e di rispettare le situazioni consolidate di legittimo affidamento costituisce principio dell'azione amministrativa le cui radici si fanno sempre più robuste. Nel diritto pubblico, la teorizzazione dei limiti del potere amministrativo in funzione protettiva dell'affidamento del cittadino è storicamente comparso quale fattore di bilanciamento tra l'intensità dell'interesse pubblico e quello dell'interesse privato meritevole di considerazione per il fatto di trarre scaturigine da un precedente atto dell'amministrazione. Se, in principio, la rilevanza attribuita all'interesse del destinatario del provvedimento favorevole è inizialmente discesa dalla configurazione del potere di autotutela come potere di amministrazione attiva in cui l'interesse del cittadino riceve una tutela "oggettiva" risultante dal corretto uso del potere discrezionale, i più recenti approdi dimostrano come la tutela pubblicistica dell'affidamento ben possa realizzarsi quale posizione soggettiva autonoma dotata di diretta protezione da parte dell'ordinamento (e, dunque, anche al di fuori della valutazione che si compie in ordine agli atti di ritiro). L'affidamento suscettibile di applicazione anche nel diritto pubblico, a questa stregua, si collega direttamente all'obbligo di buona fede oggettiva quale regola di condotta che (per quanto riconosciuta espressamente nelle sole disposizioni del codice civile) conforma l'assiologia dell'ordinamento generale, venendo così a coincidere con l'aspettativa di coerenza dell'amministrazione con il proprio precedente comportamento, la quale diviene fonte di un vero e proprio obbligo, per quest'ultima, di tenere in adeguata considerazione l'interesse dell'amministrato, la cui protezione non si presenta più come il prodotto, accessorio, della cura dell'interesse pubblico, ma come l'oggetto di un'autonoma pretesa, contrapposta all'interesse dell'amministrazione. Il risultato è che la verifica giurisdizionale dell'osservanza del principio di buona fede non coincide con quella svolta in termini di eccesso di potere (ovvero secondo il paradigma della logicità e ragionevolezza) bensì attiene all'osservanza di una norma (quella di buona fede e correttezza) che si rivolge all'amministrazione nella relazione con il cittadino. L'impostazione di ricondurre la buona fede tra gli obblighi di comportamento dell'amministrazione esigibili dal privato, del resto, ben si raccorda con le istituzioni giuridiche dell'ordinamento sovranazionale in cui risulta oramai costituzionalizzato il "diritto alla buona amministrazione" tra i diritti connessi alla posizione fondamentale di cittadinanza (art. 41 della Carta europea dei diritti; art. II-101 del Trattato per la Costituzione europea), il cui pregnante contenuto valoriale riveste una indubbia funzione di integrazione e interpretazione delle norme vigenti, imponendo di prendere in rinnovata considerazione la formulazione delle regole che presiedono all'esercizio del potere ...» (T.A.R. Lombardia Milano, Sezione I, 31 gennaio 2013, n. 291).

Posti tali chiari principi, risulta evidente come nella specie l'amministrazione abbia deliberatamente violato le regole di certezza, legalità e il legittimo affidamento ingenerato nell'impresa ricorrente.

Al contrario, viene a tale riguardo sottolineata la necessità di evitare «...che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi...» (cfr. n. 5 del Considerato in diritto della decisione della Corte costituzionale n. 92/2013; che richiama la decisione n. 166/2012).

«Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che "... l'interpretazione del diritto comunitario adottata dalla Corte di giustizia ha efficacia ultra partes, sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali e sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino *ex novo* norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia erga omnes nell'ambito della Comunità; data la premessa la conseguenza è che il giudice nazionale deve disapplicare la norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario, sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, sia nel caso in cui il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavate in sede di interpretazione dell'ordinamento stesso da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, nell'esercizio dei compiti ad essa attribuiti dagli articoli 169 e 177 del Trattato del 25 marzo 1957, reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957, n. 1203 ...» (Consiglio di Stato, Sezione IV, 4 marzo 2014, n. 1020).

Essendo pacifico che «... è compito del giudice nazionale assicurare la "piena efficacia" del diritto dell'Unione; conseguentemente la norma nazionale, in quanto contraria alla normativa dettata dalla Direttiva comunitaria, seppur non caducata, va disapplicata dal giudice nazionale che "pertanto sotto tale aspetto è attratto nel plesso normativo comunitario... " (Consiglio di giustizia amministrativa 26 agosto 2013, n. 722).

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti fondamentali peraltro, sotto altro profilo, ha esteso progressivamente il novero delle situazioni patrimoniali che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 1 Protocollo 1 della Convenzione fino a considerare oggetto della norma anche interessi patrimoniali e diritti immateriali (quindi i diritti di credito, l'avviamento commerciale e professionale).

Orbene la Corte, nell'applicare la norma sull'uso dei beni patrimoniali, vi ha individuato una regola autonoma rispetto a quanto indicato nel primo paragrafo, ampliandone la portata ed il significato.



In particolare, ed è questo l'aspetto che più rileva, l'aver ricostruito la disposizione in esame come regola autonoma, ha consentito alla Corte di controllare la conformità dell'esercizio del potere di regolamentazione dell'uso dei beni, alla luce dei principi di legalità e proporzionalità.

Per quanto riguarda le situazioni che possono rientrare nel secondo paragrafo dell'art. 1, le possibili forme di regolamentazione dell'uso dei beni considerate dalla Corte sono le più varie, dal divieto di nuove costruzioni alle misure limitative del diritto di iscriversi ad albi professionali.

Non può pertanto dubitarsi che una siffatta tutela si estenda al mantenimento delle aspettative economiche, derivanti dalla concessione di un contributo pari all'effettivo fabbisogno delle imprese editoriali.

La Corte invero, ha più volte ribadito che qualunque forma di ingerenza, per essere compatibile con l'art. 1 del Protocollo, deve realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze poste dall'interesse generale e gli imperativi di tutela dei diritti fondamentali degli individui.

Sicché secondo tale costante giurisprudenza, è necessario un ponderato equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, che non può dirsi certamente raggiunto, quando quest'ultimo debba subire un sacrificio eccessivo e sproporzionato rispetto al fine da raggiungere.

La valutazione di proporzionalità consente, in definitiva, di bilanciare interessi e valori di natura eterogenea, assumendo eventualmente contenuti diversi in relazione al tipo di interferenza nonché all'importanza del diritto individuale e dell'interesse collettivo che ne giustifica la restrizione.

Il controllo di proporzionalità consente, poi, una valutazione degli effetti che il singolo provvedimento limitativo comporta in relazione al singolo caso concreto.

La Corte, sul punto, non effettua una valutazione astratta del rapporto di congruità tra i mezzi impiegati e lo scopo da raggiungere; il controllo della proporzionalità richiede, infatti, di verificare in concreto che il singolo non debba subire un sacrificio eccessivo ed esorbitante.

In tale prospettiva, la Corte ha precisato come il rispetto del principio del giusto equilibrio implichi, non solo la necessità di considerare gli interessi in causa, ma anche quella di valutare il comportamento delle parti e le caratteristiche del provvedimento e le modalità dell'ingerenza.

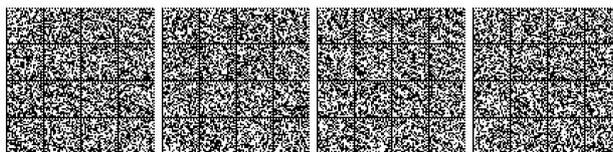
Appare perciò evidente che, proprio il comportamento statuale che viola manifestamente il principio del legittimo affidamento, renda evidente la sproporzione e consenta di affermare con sicurezza, pacificamente che quel corretto bilanciamento di valori non è nel caso di specie stato effettuato dal legislatore.

Tanto basta, ad evidenziare il contrasto di tali disposizioni anche con l'art. 117 Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo numero 1 CEDU, per il venir meno dello Stato italiano agli obblighi internazionali (*cf.* per tutte Corte costituzionale n. 172/12).

Ci sia infine consentito osservare come l'evidente e puntuale contrasto delle disposizioni legislative nazionali censurate con le richiamate disposizioni dei Trattati e della Convenzione, ne accentuino in maniera assai significativa i difetti di costituzionalità, raccomandandone una sollecita espunzione dal nostro ordinamento interno.»

Al punto II. B. (pag. 19 dell'atto di citazione) parte attrice contesta, inoltre, il riparto in modo rigidamente proporzionale delle risorse disponibili, «senza tenere in alcuna considerazione le posizioni di merito delle diverse testate richiedenti.», laddove — a suo dire — «Il criterio di distribuzione delle risorse disponibili, al contrario, avrebbe dovuto tenere conto delle specifiche caratteristiche di ciascuna testata richiedente e ripartirle in maniera direttamente proporzionale alla qualità e quantità dei requisiti posseduti, in base ad una graduatoria di merito fino ad oggi non prevista.»

Al punto II. C, critica, poi, il termine per la conclusione del procedimento, previsto dall'art. 2, comma 7, del citato decreto-legge n. 63/2012, argomentando che in tal modo risultano allungati notevolmente i tempi per la determinazione ed erogazione del contributo, con pregiudizio di una «corretta pianificazione finanziaria dell'impresa editoriale ricorrente»; aggiunge che «La rilevanza della buona fede (e dell'affidamento) in particolare, è stata affermata anche con riferimento al doveroso rispetto dei termini procedurali, che nella specie andrebbero decisamente riscritti in modo da fare coincidere o comunque ravvicinare la domanda di contributi con lo stanziamento e la successiva erogazione», richiamando la sentenza QM7/2007, con la quale la Corte dei conti, Sezioni Riunite, ha affermato come «... l'affidamento nella sicurezza giuridica costituisce invero un valore fondamentale dello Stato di diritto, costituzionalmente protetto nel nostro ordinamento (*cf.* Corte costituzionale, sentenze 17 dicembre 1985, n. 349, 14 luglio 1988, n. 822, 4 aprile 1990, n. 155, 10 febbraio 1993, n. 39), ora ancor più rilevante considerato che lo stesso legislatore prescrive che l'attività amministrativa sia retta (anche) dai principi dell'ordinamento europeo (art. 1, primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241 quale modificato dall'art. 1 della legge 11 febbraio 2005, n. 15), nel quale il principio di legittimo affidamento è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria in un'ottica di accentuata tutela dell'interesse privato nei



confronti delle azioni normativa e amministrativa delle istituzioni europee (Corte di giustizia delle Comunità europee, 15 luglio 2004, causa C459/02; 14 febbraio 1990, causa C350/88; 3 maggio 1978, causa 112/77) ...»).

Ha affidato inoltre le eccezioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate alle seguenti ulteriori argomentazioni:

«L'esiguità delle risorse messe a disposizione insieme alla modalità indiscriminata e lineare della loro distribuzione tra tutti gli aventi titolo, non combaciano certamente, con le finalità di tutela e sostegno dell'editoria e della libertà di stampa, garantite dalla nostra Costituzione e sancite nella normativa legislativa derivata. Tali disposizioni peraltro, aggravano l'attuale crisi del settore editoriale e delle libertà. Sicchè, qualora si ritenesse che le disposizioni a) degli articoli 2, comma 62 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, 3 comma 7 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n. 223, 2 comma 1 e 4 del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 come convertito nella legge n. 103/2012 — con cui si stabilisce che i contributi spettino nei limiti delle risorse stanziare in bilancio e si prevede in caso di insufficienza, il riparto proporzionale tra gli aventi titolo — possano pregiudicare il riconoscimento all'impresa editoriale ricorrente del contributo in misura pari al fabbisogno effettivo ed all'applicazione di meccanismi di adeguamento del contributo a criteri di merito relativi ai requisiti posseduti, e comunque raccoglimento delle domande tutte proposte col presente ricorso; e che b) l'art. 2, comma 7 del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 come convertito nella legge n. 103/2012, con cui si stabilisce che il termine per la conclusione del procedimento relativo all'erogazione dei contributi scade il 31 marzo dell'anno successivo a quello di presentazione delle relative domande, possa pregiudicare la corretta pianificazione finanziaria dell'impresa editoriale ricorrente, si chiede sin d'ora la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale delle predette disposizioni, per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 21, 41 e 97 della Costituzione e con i principi innanzi richiamati (nonché, sotto il profilo della violazione dell'art. 117 in relazione all'art. 1, protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo).».

### 3. Difese dell'Avvocatura dello Stato.

3.a). La Presidenza del Consiglio dei ministri, costituendosi con comparsa del 12 aprile 2016, ricostruiva preliminarmente l'originario quadro normativo di riferimento, avuto riguardo alla legge n. 250/1990, e successive modificazioni, e al relativo regolamento contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica n. 525/1997, nonché alla legge n. 159/2007, nella sostanza coincidente con quello illustrato da parte attrice.

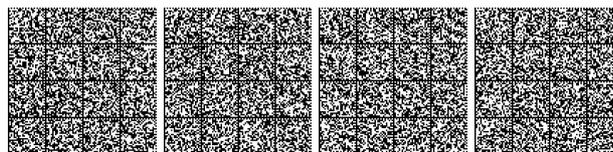
Ha, peraltro, evidenziato che la legge n. 191/2009 (finanziaria per il 2010) ha attuato con l'art. 2, comma 62, una innovazione normativa di grande rilievo sia sotto il profilo finanziario, statuendo, ai fini della determinazione del contributo, il limite invalicabile dello stanziamento sul pertinente capitolo di bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio, con la conseguente previsione di una riduzione percentuale per i beneficiari, della misura astrattamente spettante sulla base del calcolo disciplinato dalla legge n. 250/1990, nel caso di insufficienza delle risorse stanziare, sia sotto il profilo «della complessiva ridefinizione della posizione giuridica dell'impresa editoriale e del suo rapporto con l'Amministrazione che eriga il contributo», con la conseguenza che «la posizione della singola impresa non può più ascrivere a quella di un soggetto titolare di un diritto soggettivo, o quanto meno di un diritto soggettivo pieno e matrimonialmente perfetto», per cui apparirebbe «particolarmente incongruo qualificare le situazioni giuridiche soggettive di che trattasi di che trattasi alla stregua di diritti soggettivi perfetti».

3.b). Per quanto riguarda la posizione specifica della società Ediservice, nella comparsa è stato confermato (v. pagg. 6-7) quanto allegato da parte attrice circa l'ammontare complessivo erogato (€ 734.461,24, al lordo della ritenuta IRPEG), e la sua corrispondenza alla percentuale del 56,754% del contributo, «teoricamente» spettante in base ai costi e alla documentazione prodotta dalla società.

In particolare, riguardo alla percentuale complessivamente liquidata alle società aventi titolo ai contributi di cui trattasi, la Presidenza ha puntualizzato che con la legge di stabilità per l'anno 2014, l'ammontare stanziato copriva soltanto il 23,710% dei contributi astrattamente spettanti all'editoria, per cui si è fatto ricorso a successive variazioni, disposte con vari decreti del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che hanno aumentato la percentuale di erogazione al 56,754%.

Ha contestato inoltre che negli anni precedenti sia stato erogato un contributo pari in percentuale a circa il 92% di quello astrattamente spettante in base alla legge n. 250/1990, precisando che solo per l'anno 2010 il contributo è stato pari al 91,27% di quello «teorico», il che aveva comportato l'erogazione di 1.552.131,72 in favore della società attrice, mentre la percentuale si era ridotta al 66,724% per l'anno 2011, per risalire al 72,699% per il 2012, per poi ridiscendere al 56,754% per il 2013.

3.c) Per quanto riguarda l'eccepita incostituzionalità, ha controdedotto con le seguenti argomentazioni, che, — analogamente a come fatto per le argomentazioni di parte attrice — si ritiene opportuno riportare per intero, sia per completezza di esposizione, sia per la complessità della questione.



«Per quanto attiene al richiamo ai principi fondamentali di cui agli articoli 1 e 2 della Costituzione, lo stesso appare operato in modo alquanto astratto, come per mera clausola di stile.

Per quanto attiene al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, presumibilmente ritenuto lesivo sotto il profilo della assenza dei requisiti di razionalità e ragionevolezza nelle scelte normative del legislatore nella materia *de qua*, la Amministrazione rileva come già la norma concessiva dei contributi diretti all'editoria (art. 3 della legge n. 250/1990) non preveda un finanziamento generalizzato per tutti gli operatori presenti nel mercato editoriale, bensì un contributo riservato soltanto a quelle imprese editoriali che presentino gli specifici requisiti elencati nel comma 2. Il legislatore ha, in tal modo, delineato ab origine la natura di normativa speciale del complesso di disposizioni regolanti l'attribuzione e l'erogazione dei contributi in questione. Ciò in ragione della precipua finalità perseguita dalla normativa in parola, non meramente assistenzialistica, bensì costituita dal sostegno al pluralismo dell'informazione, in attuazione del dettato costituzionale dell'art. 21. Non casualmente, le provvidenze in questione sono, infatti, determinate dal legislatore anche con misure non uniformi, bensì diverse a seconda della tipologia dei giornali editi. Va, inoltre, evidenziato che la normativa relativa ai contributi in questione prevede che le imprese che intendano accedere ai benefici di legge presentino, entro la scadenza del 31 gennaio di ogni anno, una domanda che, ai fini della sussistenza dei requisiti per l'accesso ai contributi stessi, deve essere integrata dalla documentazione necessaria ai fini istruttori entro il termine tassativo del 30 settembre del medesimo anno di presentazione della domanda stessa.

Il comma 1246 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, legge finanziaria per l'anno 2007, aveva, altresì, già previsto che, in caso di insufficienza delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei contributi richiesti per il singolo anno, si dovesse procedere al riparto proporzionale dei contributi spettanti fra tutti gli aventi diritto.

Anche alla luce delle ricordate disposizioni, è, pertanto, evidente che il legislatore ha inteso configurare il diritto ai contributi in parola secondo caratteristiche proprie per ciascuna annualità, tenuto conto anche della effettiva sussistenza di risorse finanziarie.

Ne consegue che ben può il legislatore prevedere diversi trattamenti laddove si tratti di diverse annualità di contributo. Viceversa, l'Amministrazione è tenuta ad assicurare parità di trattamento laddove si tratti di fattispecie ricomprese nella stessa tipologia di contributi e nell'ambito della medesima annualità.

Sembrano, quindi, coerenti una lettura ed una interpretazione della intera normativa sui contributi all'editoria ancorate ad una applicazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale — che consente, come noto, trattamenti difformi in fattispecie disuguali, anche sotto il profilo, qui riguardato, della misura del contributo erogabile — piuttosto che ad una interpretazione in senso formale del medesimo principio, quale quella di fatto evocata dalla ricorrente.

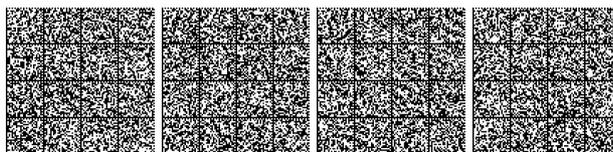
Anche sotto il diverso, ma incidente, profilo della configurazione del diritto a beneficiare dei contributi pubblici all'editoria alla stregua di un diritto soggettivo perfetto, occorre, inoltre, evidenziare come il riconoscimento della titolarità del diritto stesso in capo ai beneficiari avvenga esclusivamente in virtù del possesso dei requisiti di ammissione puntualmente stabiliti dal legislatore in conseguenza di quelle stesse specifiche richiamate finalità perseguite dalla normativa. Appartiene, altresì, alle prerogative dello stesso legislatore stabilire i meccanismi, i parametri e le modalità per la quantificazione della concreta entità del beneficio, elementi sui quali possono incidere anche sopravvenute esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ancorché perseguite nel rispetto dei diritti quesiti e delle legittime aspettative dei soggetti beneficiari.

Nell'ambito di un quadro di riferimento generale quale quello sopra delineato, è intervenuto il legislatore del 2009, che ha sancito un limite invalicabile alla quantificazione delle provvidenze, costituito dallo stanziamento delle risorse effettivamente presenti e disponibili in bilancio per tale finalità.

Assolutamente razionale e ragionevole risulta, pertanto, la scelta normativa operata dal legislatore stesso, improntata ad un equo contemperamento degli interessi e delle ragioni, potenzialmente confliggenti, dei beneficiari delle provvidenze e dell'erario. Una normativa diversa, che avesse tenuto conto soltanto delle aspettative dei soggetti beneficiari, sarebbe risultata emanata al di fuori della prescritta copertura finanziaria e, pertanto, in radice contraria all'espresso dettato costituzionale dell'art. 81, comma 4.

Per quanto attiene al diritto di libera manifestazione del pensiero sancito dall'art. 21 della Costituzione, si richiama quanto sopra già diffusamente esposto in ordine alla *ratio* sottesa alla normativa in esame, costituita proprio dal sostegno al pluralismo dell'informazione, in attuazione del dettato costituzionale dell'art. 21, ma non meramente e semplicemente assistenzialistica.

L'ulteriore richiamo all'altro principio costituzionale contenuto nell'art. 41 appare improprio. Come noto, il citato articolo sancisce, infatti, la libertà dell'iniziativa economica privata, individuandone i limiti nel contrasto con l'utilità sociale e nel danno arrecato alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana. Nella fattispecie, non si controverte, tuttavia, in tema di limitazione della iniziativa economica privata, in assenza di una apposita statuizione normativa, bensì, come sopra già precisato, unicamente in tema di erogazione di un beneficio di legge, nella misura massima consentita



sempre per legge, trovando la ridotta percentuale di erogazione del contributo per l'anno 2013 il proprio fondamento giuridico e normativo nella legge n. 191 del 2009.

Il richiamo al predetto principio appare, peraltro, fuorviante, in quanto la normativa speciale sui contributi all'editoria trova il suo fondamento e la sua intrinseca *ratio* nella finalità di sostegno non alla iniziativa economica privata in quanto tale, ma, come detto, al pluralismo dell'informazione.

In ogni caso, il richiamato principio costituzionale dell'art. 41 risulta ampiamente tutelato, in quanto, pur nello spirito, proprio della legge n. 250 del 1990, di favorire il pluralismo dell'informazione, il legislatore speciale ha manifestato, indirettamente, un particolare riguardo per l'attività economica delle imprese editoriali, in quanto beneficiarie delle provvidenze pubbliche.

Un'ultima considerazione, di carattere più generale, va comunque fatta a fronte del richiamo a tutti i citati principi costituzionali: in nessun caso la tutela accordata dalla legge ad un settore di impresa privata, sia pure in attuazione di principi costituzionali attinenti all'informazione dei cittadini, può mai essere intesa in modo e/o misura così pieni da garantire la sopravvivenza e l'equilibrio finanziario del soggetto privato imprenditore, al di là di ogni sua scelta e responsabilità gestionale. Non si può trasformare una misura di sostegno pubblico, qual è quella in discorso, in una misura di «statalizzazione» dell'impresa e di garanzia del suo equilibrio, sia perché si trasformerebbe il sostegno in mera assistenza, sia perché le misure assistenziali a carico dello Stato risultano inevitabilmente disincentivanti rispetto ad una gestione imprenditoriale sana, corretta ed efficiente.

Per quanto concerne, infine, i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, pure evocati dalla ricorrente, si osserva quanto segue.

L'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione presuppongono che la stessa osservi e faccia osservare la normativa vigente, al fine di una sua uniforme e corretta applicazione. Ciò è quanto si è verificato nella fattispecie in esame, nella quale non si è operata alcuna discriminazione nei confronti dei destinatari delle norme, bensì la puntuale applicazione delle disposizioni vigenti, ivi comprese quelle dettate nel 2009. Né tali disposizioni, come sopra già rilevato, hanno generato situazioni discriminatorie, ma semplicemente sancito un necessario, e tuttavia più equo possibile, contemperamento degli interessi contrapposti dei beneficiari dei contributi e dell'erario.

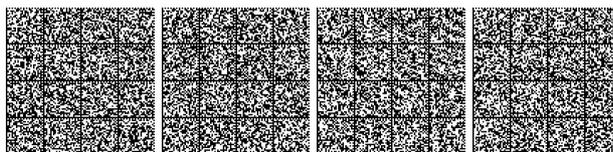
Dalla rilevata uniforme e corretta applicazione del dettato normativo del 2009, a sua volta scevro di connotati discriminatori, consegue l'incongruità del richiamo ai profili di violazione dell'art. 97 della Costituzione, non configurandosi atti compiuti illegittimamente dall'Amministrazione, in violazione della *par condicio* dei destinatari degli stessi.»

Con la successiva la memoria del 1° ottobre 2016, ha rilevato, infine, che «... il vero punto di diritto sotteso alla controversia» sia «l'accertamento della legittimità o meno di un atto politico ... che il provvedimento adottato dall'Amministrazione "nell'esercizio di un potere vincolato" ..., si è limitato ad attuare ...».

4. Parte attrice, replicando, con memoria datata 26 ottobre 2016, alla comparsa di costituzione della convenuta, ha precisato come le spese ammissibili — sul cui 50% è calcolata una parte del contributo — non coincidono con tutte quelle che va a sostenere la società editoriale (rimanendo escluse le spese di affitto, condominiali, energia e consumi, trasporti, amministrative, di manutenzione e soprattutto per il personale dipendente, ad eccezione dei giornalisti), con la conseguenza che la riduzione (per il 2013) della erogazione nella percentuale 56,754%, aveva comportato di fatto la copertura soltanto di circa un quarto di tutte le spese sostenute, così venendo a risultare «tradita la funzione di sostegno al pluralismo all'informazione, cui è finalizzato il contributo diretto all'editoria, a grave detrimento delle imprese editoriali, che pur essendo sane, non sono in grado di stare da sole sul mercato e necessitano di un contributo che possa considerarsi tale.»

Riguardo, poi, alle considerazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato circa le riduzioni avvenute negli ultimi anni, con il che doveva escludersi che nella specie l'editore potesse fare affidamento su un congruo contributo, pari o vicino al contributo «teorico», ribadiva che così opinandosi «si finirebbe per legittimare, di riduzione in riduzione, l'integrale annullamento del contributo, col venir meno della minima tutela degli interessi, di natura generale e di rango anche costituzionale, alla quale il contributo è finalizzato,» con la conseguenza che «l'esiguità delle risorse destinate al sostegno diretto all'editoria, cui l'amministrazione ha parzialmente sopperito disponendo alcune successive variazioni in aumento rispetto allo stanziamento iniziale, impedisce tuttavia, ormai e di fatto, il concreto raggiungimento delle finalità perseguite», per cui «la scelta di sancire un limite invalicabile alla quantificazione delle provvidenze, costituito dallo stanziamento delle risorse effettivamente presenti e disponibili in bilancio per tale finalità, disancorando tale quantificazione dal collegamento al fabbisogno effettivo, è in conclusione illegittima.»

Per quanto riguardava, poi, i dubbi espressi dall'Avvocatura dello Stato sull'appartenenza della vicenda processuale alla giurisdizione ordinaria, per la considerazione che la legge finanziaria per il 2010 limita l'erogazione in rapporto alle risorse stanziare nell'apposito capitolo della Presidenza del Consiglio, ha ribadito che la posizione delle



imprese è di diritto soggettivo scaturente da una obbligazione pubblica, in presenza di condizioni e criteri stabiliti dalla legge che riconosce e disciplina il contributo all'editoria, «strettamente correlato all'esercizio di libertà fondamentali dell'individuo garantite costituzionalmente»; e che «l'esiguità delle risorse messe a disposizione insieme alla modalità indiscriminata e lineare della loro distribuzione tra tutti gli aventi titolo, viola il diritto dell'impresa attrice a vedersi assegnato il contributo diretto spettante (senza decurtazioni di alcun tipo) e certamente si pone in contrasto con le finalità di tutela e sostegno dell'editoria e della libertà di stampa, garantite dalla nostra Costituzione e sancite nella normativa legislativa derivata».

In conclusione, ad avviso della società attrice, «l'incongruenza del procedimento di contribuzione pubblica sotto il profilo dell'insufficienza del contributo e della tardività della liquidazione rispetto al momento in cui le spese sono sostenute, insieme al totale scollegamento tra fabbisogno effettivo e contribuzione, impediscono invece al contributo di raggiungere la precipua finalità di sostegno al pluralismo dell'informazione perseguita dal Legislatore», per cui «è dunque evidente il contrasto delle norme indicate nella citazione coi principi costituzionali di eguaglianza e garanzia della libertà di manifestazione del pensiero e del diritto alla qualità dell'informazione, nonché della libertà di iniziativa economica in un campo così delicato come l'editoria, in cui imperano grossi gruppi radiotelevisivi a discapito della necessaria pluralità dell'informazione».

##### 5. Motivi della decisione.

Così riportate le deduzioni delle parti riguardo alla *vexata quaestio* concernente la legittimità costituzionale delle norme che subordinano l'entità del contributo agli stanziamenti stabiliti in bilancio nel corrispondente capitolo autonomo della Presidenza del Consiglio, questo giudicante osserva quanto segue.

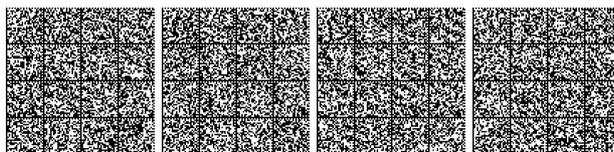
5.a) Per come risulta dagli atti del processo, la società editoriale aveva originariamente adito il giudice amministrativo.

Il Tribunale amministrativo della Sicilia - sezione distaccata di Catania - con la sentenza del 22 ottobre 2015 n. 2447, ha declinato la propria giurisdizione in favore dell'A.G.O., affermando che, in relazione agli atti impugnati, continua «... a trovare applicazione — in punto di riparto di giurisdizione fra G.O. e G.A. — l'indirizzo giurisprudenziale affermatosi con riguardo all'assetto normativo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 191/2009, secondo il quale «come è peculiare dell'intero sistema delle leggi su sostegni all'editoria, anche i contributi introdotti dalla legge n. 250 del 1990, configurano diritti soggettivi degli editori, per un credito derivante da obbligazione pubblica direttamente assunta dalla legge a tutela degli interessi economici degli editori medesimi nel concorso di condizioni e requisiti specificamente determinati, sicché le controversie relative ai medesimi contributi ricadono nella giurisdizione del giudice ordinario» (T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, sentenza 2 gennaio 2013, n. 7). Né ciò si risolve in alcun modo in una censurabile riduzione delle possibilità di difesa in sede giurisdizionale dei soggetti interessati. Ove questi infatti si ritengano pregiudicati, non direttamente dall'atto di riparto adottato nell'esercizio di un potere vincolato da parte dell'amministrazione competente, ma dall'irragionevolezza dell'atto politico presupposto che abbia determinato il complessivo ammontare delle risorse ripartibili fra i più aventi diritto, essi potranno in futuro, dinnanzi al G.O. concretamente adito, sollevare questione di legittimità costituzionale avverso l'intero nuovo sistema prefigurato per il sostegno all'editoria dal comma 62 dell'art. 2 della legge n. 191/2009, secondo quelle stesse argomentazioni già proposte dinnanzi ad un organo giurisdizionale privo della *potestas iudicandi* in relazione alla presente controversia...».

Questo giudice condivide l'assunto del Tribunale amministrativo sulla giurisdizione dell'A.G.O., dovendosi configurare in favore delle editoriali un vero e proprio diritto all'erogazione del contributo, nelle condizioni indicate dalla legge, e ciò, in considerazione delle finalità perseguite dal legislatore, che non appaiono di natura assistenzialistica, bensì di attuazione dei principi costituzionali in materia di libertà e pluralità dell'informazione, con rimozione degli ostacoli che ne impediscano di fatto l'espressione.

5.b) L'impresa editoriale ai fini dell'accoglimento della pretesa ha invocato la disapplicazione dei decreti presupposti della liquidazione del contributo, dai quali è conseguita l'erogabilità della percentuale nel 56,754% rispetto al contributo «teorico», in conformità al complesso delle somme stanziare per il 2013 nell'apposito capitolo del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

I decreti in questione, peraltro, trovano fondamento nelle disposizioni di cui si contesta la legittimità costituzione, e, nello specifico, nell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge n. 103/2012, il quale subordina la spettanza del contributo al limite «dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri», disposizione reiterativa di quanto già previsto nell'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009, e negli articoli 3, comma 7, e 22 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n. 223.



Invero, il decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 «Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editoriali, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 16 luglio 2012, n. 103, all'art. 2, nella parte d'interesse, così testualmente dispone al primo comma:

«1. I contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziare sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, salvo quanto disposto dal comma 4 del presente articolo. In caso di insufficienza delle risorse stanziare, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale.»

Il comma 2(1), a sua volta, disciplina le modalità per il calcolo del contributo «teorico», stabilendo, infine, che l'importo complessivo erogabile della quota del contributo — «non può comunque superare quello riferito all'anno 2010(2)».

Il diritto all'erogazione concreta del contributo trova, quindi, in base all'attuale normativa vigente, un limite inviolabile nello stanziamento dei fondi nell'apposito capitolo della Presidenza del consiglio, con la precisazione, peraltro, che lo stanziamento stabilito è suscettibile di variazione con più atti governativi, tramite un'apposita procedura, a seguito di una valutazione, da ritenere «squisitamente politica», per come riconosciuto dalla stessa Avvocatura dello Stato(3) e ritenuto anche da questo giudicante. Invero, se la valutazione fosse stata di natura amministrativa, essa, come tale, sarebbe stata suscettibile di sindacato da parte del Giudice ordinario, mediante lo strumento della disapplicazione, ove ritenuto in contrasto con norme di legge, ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E.

Alla luce dei poteri attribuiti agli Organi governativi dalle sopra riportate disposizioni, le domande proposte dalla società non possono, pertanto, trovare accoglimento, neppure in ipotesi, non essendo consentito a questo giudicante di sindacare i provvedimenti in questione, mediante i quali si giunse alle determinazioni finali sull'ammontare dello stanziamento, che, per il 2013, venne variato due volte, appunto perché il risultato di una facoltà di «valutazione squisitamente politica», come tale attribuita da norme di legge.

6. Sulla questione di legittimità costituzionale.

Parte attrice dubita della legittimità costituzionale delle norme sopra indicate.

Malgrado l'indubbia ricchezza e ponderatezza delle argomentazioni giuridiche svolte dall'Avvocatura dello Stato nelle sue difese, che — per doverosa completezza di riflessione — si è ritenuto, appunto, di riportare per intero, unitamente alle contrapposte argomentazioni di parte attrice, ad avviso di questo giudicante non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, *in parte qua*, delle norme che disciplinano le determinazioni in ordine all'ammontare dei contributi erogabili, per le ragioni che qui di seguito si illustrano.

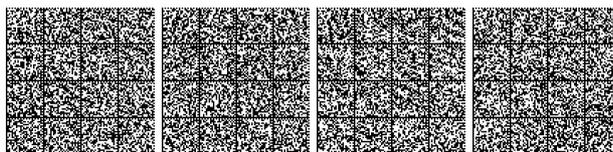
6.a) Va rilevato, preliminarmente che le determinazioni governative *ex post* — «con valutazione squisitamente politica» — degli effettivi stanziamenti, destinati ai contributi in favore delle imprese editoriali, rispetto all'anno di riferimento del contributo stesso, non consentono alle imprese editoriali una corretta e adeguata gestione finanziaria, in violazione, tenuto conto che si tratta di imprese rivolte alla pubblica informazione, sia dei principi che discendono dall'art. 21 della Costituzione, sia dei principi che discendono da altre norme costituzionali, di cui si dirà ai punti che seguono, sia del principio dell'affidamento, assunto, ormai, da tempo, a valore costituzionale.

La violazione, in ipotesi, di detti principi si riferisce, appunto, alle norme di legge, costituenti il presupposto del potere governativo, estrinsecatosi — previa valutazione squisitamente politica — negli atti che hanno condotto alla determinazione del contributo: da ciò consegue la rilevanza della questione di legittimità, atteso che, espunte le norme di legge presupposte, questo giudice avrebbe il potere di esaminare nel merito la pretesa di parte attrice.

(1) Il comma 4 si riferisce alle imprese editoriali di periodici.

(2) L'inciso, riportato tra virgolette, «non può comunque superare quello riferito all'anno 2010», è stato così, poi, sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, e con decorrenza 2017: «non può superare il 50 per cento dell'ammontare complessivo dei proventi dell'impresa editoriale, riferiti alla testata per cui è chiesto il contributo».

(3) L'Avvocatura così osserva, al riguardo, nella comparsa di costituzione: «... — sulla base delle risorse stanziare sul capitolo relativo ai contributi diretti ai giornali, risultate insufficienti alla liquidazione del contributo in misura piena, con decreto del 4 dicembre 2014 e pertinente ordinativo di pagamento in pari data (all. 7), è stato liquidato all'impresa ricorrente, al pari di tutte le altre imprese aventi diritto, il contributo per l'annualità 2013 nella misura percentuale pari al 23,710% del contributo astrattamente calcolato spettante all'impresa stessa; — a seguito della valutazione, di carattere squisitamente politico, effettuata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in ordine alla particolare ristrettezza, nell'esercizio 2014 (e pur considerando il trend negativo degli ultimi quattro anni) delle risorse risultate destinabili ai contributi diretti alla stampa nella ripartizione delle risorse del Fondo globale trasferite dal Ministero dell'economia (secondo il meccanismo spiegato più sopra) è stata assunta la determinazione di integrare le predette risorse, attraverso una variazione nel bilancio generale della Presidenza del Consiglio dei ministri; — quindi, con decreto in data 15 dicembre 2014, a firma del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata disposta una variazione in aumento di euro 25.000.000 sul predetto capitolo di bilancio 466 denominato «Contributi alle imprese editoriali di quotidiani e periodici»; — con decreto in data 10 dicembre 2014, a firma del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega in materia di informazione, comunicazione ed editoria, è stata, altresì, disposta una variazione compensativa in aumento di euro 600.000 sul medesimo capitolo di bilancio.»



È, pertanto, da ritenere sussistente la rilevanza della sollevanda questione di legittimità costituzionale.

6.b) Va escluso, peraltro, in primo luogo, che la questione possa essere sollevata con riferimento alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n. 223, avente natura regolamentare, come tale disapplicabile dal giudice ordinario giusta le disposizioni contenute nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, ove ritenute non conformi a legge; la disamina va condotta, pertanto, sulle disposizioni di legge, che hanno limitato, con riferimento all'anno 2013, l'ammontare dei contributi per l'editoria.

Le disposizioni di legge che, al riguardo, vengono in rilievo sono quelle contenute nell'art. 44, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nell'art. 2, comma 62, legge 23 dicembre 2009, n. 191, e nell'art. 2, commi 1, decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 come convertito dalla legge n. 103/2012.

L'art. 44, comma 1, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al comma 1, per la parte d'interesse, a sua volta, così stabilisce:

«1. Con regolamento di delegificazione ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito anche il Ministro per la semplificazione normativa, sono emanate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e tenuto conto delle somme complessivamente stanziati nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa, misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, e alla legge 7 marzo 2001, n. 62 ...».

L'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009 (finanziaria 2010), stabilisce quanto segue:

comma 62: «In attuazione dell'art. 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri».

L'art. 2, decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 «Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editoriali, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 16 luglio 2012, n. 103 nella parte d'interesse, ai commi 1 e 2 così testualmente dispone:

«1. I contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziati sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, salvo quanto disposto dal comma 4 del presente articolo. In caso di insufficienza delle risorse stanziati, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale.»

«2. A decorrere dai contributi relativi all'anno 2012, per le imprese di cui all'art. 3, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 250, per le imprese di cui all'art. 153, commi 2 e 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nonché per le imprese di cui all'art. 20, comma 3-ter, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni, il contributo, che non può comunque superare quello riferito all'anno 2010(4), è così calcolato: *omissis*».

Parte attrice aveva dedotto, altresì, l'illegittimità del comma 7, che così dispone:

«7. L'erogazione dei contributi diretti alla stampa è soggetta alla disciplina di cui all'art. 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Il termine per la conclusione del procedimento relativo all'erogazione dei contributi scade il 31 marzo dell'anno successivo a quello di presentazione delle relative domande.

A tale data il provvedimento è adottato comunque sulla base delle risultanze istruttorie acquisite, ferma restando la ripetizione delle somme indebitamente percepite.»

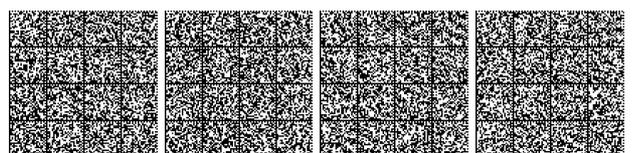
Ad avviso di questo giudice, questo 7° comma è coerente con il sistema che prevede l'erogazione a consuntivo, quindi, sulla base del bilancio dell'impresa; da ciò consegue che la relativa questione d'incostituzionalità va ritenuta manifestamente infondata.

6.c) Per come già anticipato, la questione di incostituzionalità non appare, invece, manifestamente infondata per le altre disposizioni sopra riportate.

E, invero.

La *ratio*, che sta alla base delle leggi che si sono succedute riguardo ai contributi all'editoria, è esplicitata nella prima parte dell'art. 1, comma 1 della legge n. 198/2016, che spiega le ragioni dell'istituzione del Fondo per il «plura-

(4) L'inciso «che non può comunque superare quello riferito all'anno 2010», è stato sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, con il seguente «che non può superare il 50 per cento dell'ammontare complessivo dei proventi dell'impresa editoriale, riferiti alla testata per cui è chiesto il contributo», ma la disposizione si applica a partire dal 2017.



lismo» e «l'innovazione dell'informazione» nel, «...fine di assicurare la piena attuazione dei principi di cui all'art. 21 della Costituzione, in materia di diritti, libertà, indipendenza e pluralismo dell'informazione, nonché di incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editoriali anche nel campo dell'informazione digitale è istituito il fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione».

Trattasi, quindi, di un Fondo avente finalità di rilievo costituzionale, con specifico riferimento sia all'art. 21 della Costituzione, sia anche all'art. 41, nonché ai precedenti agli articoli 2 e 3, in quanto istituito per incentivare la capacità delle imprese del settore editoria e anche lo sviluppo di nuove imprese, così rimuovendo gli ostacoli di ordine sociale ed economico, e ciò al fine di assicurare la libertà, l'indipendenza e il pluralismo dell'informazione.

Dette finalità di rilievo costituzionale, seppur esplicitate — per come appena detto — nella legge 26 ottobre 2016, n. 198, con riferimento testuale al fondo, all'uopo istituito, costituiscono, all'evidenza, la *ratio* che sta alla base anche delle disposizioni che, in precedenza, si erano succedute nel tempo in materia di contributi in favore dell'editoria.

Si richiamano, per sommi capi, le leggi in argomento, nelle quali — e su questo concorda la difesa dell'Avvocatura dello Stato — già il legislatore poneva i contributi come un vero e proprio diritto, appunto, in funzione delle finalità (di ordine costituzionale) che intendeva perseguire.

La legge 5 agosto 1981, n. 416 «Disciplina delle imprese editoriali e provvidenze per l'editoria», agli articoli 22 e segg. prevedeva dei contributi ben precisi nel loro ammontare, senza alcun limite con riguardo ai successivi stanziamenti in bilancio, limitandosi a prevedere un'ampia copertura di ben 197 miliardi di lire (oltre 100 milioni di euro: v. art. 41), idonea a soddisfare le esigenze delle imprese.

In modo sostanzialmente analogo hanno stabilito la legge 25 febbraio 1987, n. 67 (v. art. 8 e segg.), prevedendo contributi in misura precisa, nonché la legge 7 agosto 1990, n. 250, art. 3, commi 2 e 2-bis, 2-ter ecc., la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) all'art. 1, commi 458 e segg., e il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, art. 10, comma 2.

Le disposizioni in questione consentivano alle imprese editoriali di fare sia affidamento ad una sicura e adeguata contribuzione, non assimilabile ad un assistenzialismo, dal momento che, comunque, richiedeva un consistente impegno finanziario alle imprese, sia la possibilità di programmare la propria attività tenendo conto del contributo statale, esattamente previsto dalle leggi in materia.

È soltanto — per come si è visto — con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e con le leggi che si sono poi succedute, che viene modificato il sistema, prevedendosi all'art. 44, comma 1, un limite massimo di spesa costituito dalle somme stanziare nell'apposito capitolo di bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La modifica, peraltro, di fatto, non costituì, all'inizio, un problema per le imprese, tenuto conto dell'adeguatezza delle somme annualmente stanziare, che, peraltro — per come puntualizzato dalla stessa Avvocatura dello Stato (v. pagg. 1617) nella comparsa di costituzione — cominciarono a scemare solo a partire dal 2011, sicché si giunse all'anno 2013, per il quale la percentuale, rispetto al contributo ammissibile, che per il 2010 era stata pari al 91,27%, si ridusse drasticamente per il 2013 alla misura percentuale pari al 23,710%, tant'è che l'esiguità della percentuale rispetto al contributo «teorico» indusse lo stesso Governo ad incrementare, con due successive variazioni gli stanziamenti di 25.600.000, si da portare il complessivo stanziamento ad 43.050.841,24 euro, a fronte di un ammontare di contributi ammissibili pari ad 73.598.534,14 euro (i dati, non contestati dalla convenuta amministrazione, sono indicati nell'atto di citazione della società).

Sol che si consideri che nella legge del lontano 1981 era stata prevista una copertura di ben 197 miliardi di lire, pari a oltre 100 milioni di euro, copertura ridotta a meno della metà trent'anni dopo, per il 2013, appare evidente come le disposizioni, sospette di incostituzionalità, in realtà hanno assoggettato al potere politico-esecutivo, rappresentato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la possibilità per le imprese editoriali di mantenere o non una capacità produttiva e, quindi, di influire — attraverso il meccanismo dell'aumento o non dell'originaria copertura prevista in bilancio, rimesso a valutazioni «squisitamente politiche» — sulle libertà garantite dall'art. 21 della Costituzione.

Il sostegno all'editoria, che col tempo ha assunto un ruolo fondamentale per il nostro sistema democratico, quale espressa garanzia del pluralismo e del diritto alla qualità dell'informazione, di fatto è stato posto alla mercé del Governo.

Non solo. Ma la circostanza che necessariamente si tratta di un contributo erogabile (ed erogato) dopo la chiusura del bilancio annuale cui si riferisce, in quanto proporzionato alle spese ammissibili, effettivamente sostenute (il che appare conforme alla sua finalità, in modo che non scenda a pioggia sull'Editoria) rende ancora più grave il pregiudizio che può derivare alle imprese editoriali da questa modalità di determinazione, a posteriori, in quanto idoneo a com-



promettere la situazione finanziaria delle imprese, il che si ripercuote direttamente sulla garanzia del pluralismo e del diritto alla qualità dell'informazione di cui si è appena detto.

6.d) Le disposizioni costituzionali con i quali appare in collisione il sistema di determinazione in concreto dei contributi all'editoria imposto con le leggi che si sono succedute, per giungere al decreto-legge n. 63/2012 — che rileva nell'odierna vicenda — sono, ad avviso di questo decidente, gli articoli 21, 97, 41, 2 e 3 della Costituzione, nonché il principio dell'affidamento.

6.d.1). Sulla violazione degli articoli 21, 2 e 3 della Costituzione.

L'art. 21 stabilisce solennemente che «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.».

La norma non assume un valore solo in negativo, nel senso che non possa essere impedito alla persona di manifestare liberamente il proprio pensiero (diritto inviolabile: v. art. 2), bensì anche in positivo, nel senso che garantisce la libertà di informazione a mezzo stampa, salvo i limiti di cui ai successivi commi 3, 4 e 6.

La libertà di informazione, comprende anche la rimozione di quei limiti (di fatto), di natura economico e sociale, per come dispone l'art. 3, comma 2, Costituzione.

Il sostegno all'editoria si giustifica, appunto (anche avuto riguardo dei limiti imposti dall'Unione europea, per gli aiuti alle imprese da parte dello Stato), perché costituisce adeguato strumento per la rimozione di quelle condizioni, economiche e sociali, che di fatto impediscano la libertà di informazione e la manifestazione libera del proprio pensiero.

Nell'ambito dell'art. 3 della Costituzione viene fatto rientrare anche il principio della ragionevolezza delle disposizioni legislative (v. Corte cost. 11 gennaio 2017, n. 7).

Ora le disposizioni di cui trattasi, nella parte in cui rimettono a valutazioni, squisitamente politiche dell'autorità governativa, la determinazione dei contributi alle imprese editoriali, si presentano anche del tutto irragionevoli, in relazione allo scopo perseguito dal legislatore ed ai fini imposti dalla Costituzione, che è quello di assegnare contributi significativi e adeguati alle imprese editoriali, per consentirne il mantenimento e lo sviluppo, come strumento per garantire la libera manifestazione del pensiero, rendendo, al contrario, difficoltosa l'indipendenza e la pluralità dell'informazione. Risultano così violati, e per molteplici aspetti, gli articoli 2, 3 e 21 della Costituzione.

6.d.2) Quanto alla violazione degli articoli 97 e 41 della Costituzione, va rilevato quanto segue.

a). La determinazione dell'ammontare del contributo, attribuita dalle norme sopra caldate, alla discrezionalità massima del Governo, mediante lo strumento, in questo caso «squisitamente politico», delle variazioni di bilancio e lo storno da un capitolo all'altro, senza alcuna indicazione di criteri oggettivi, va a collidere — tenuto conto degli interessi in gioco e della finalità del sistema delle contribuzioni all'Editoria, strettamente connesso alla realizzazione dei principi che discendono dall'art. 21 della Costituzione — con il principio dell'imparzialità e trasparenza dell'Amministrazione, affermato nell'art. 97 Costituzione, dovendosi considerare, che con il sistema così introdotto, la percentuale di copertura — mediante il contributo statale — dei costi ammissibili viene fatta dipendere in concreto da un atto governativo, improntato più che a discrezionalità a un mero e proprio arbitrio, scevro da qualsiasi criterio oggettivo.

In altre parole, l'attribuzione al Governo della facoltà di determinare a posteriori, gli stanziamenti destinati ai contributi per spese sostenute da oltre un anno, senza alcun criterio oggettivo, consente a questo di agire al di fuori dei principi affermati dall'art. 97 Costituzione (sul carattere precettivo dei principi che discendono dall'art. 97, v. Corte cost. 11 gennaio 2017, n. 7).

b). Intervenendo poi detta determinazione «arbitraria» dopo che le imprese editoriali hanno già sostenuto i costi, essa è idonea ad incidere, anche pesantemente, sulla situazione finanziaria dell'impresa editoriale, tale non solo da precludere «l'innovazione dell'offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editoriali», ma, addirittura, di determinarne il tracollo, con irreparabile pregiudizio economico, e, quindi, alla libertà di iniziativa economica dell'impresa editoriale (art. 41, comma 2 Costituzione).

L'attribuzione al Governo della facoltà di determinare in concreto l'ammontare dei contributi all'editoria può, quindi, condurre ad una finalità opposta a quella propugnata dall'art. 21 della Costituzione, ponendo fuori del settore una pluralità di imprese, soprattutto quelle locali, e concentrando, in tal modo, in poche imprese — le più forti economicamente, l'informazione — si da pregiudicare lo scopo, cui fa riferimento il successivo comma 3, di indirizzare l'attività economica del settore dell'Editoria, «a fini sociali», con grave pregiudizio per l'attuazione dei principi desumibili dall'art. 21 della Costituzione, in materia di diritti, libertà, indipendenza e pluralismo dell'informazione.



6.d.3) La determinazione «a posteriori» della percentuale del contributo erogabile, attribuita a una «valutazione squisitamente politica», va a ledere anche il principio del legittimo affidamento, (nel caso in specie, ad una adeguata determinazione del contributo) atteso che si interviene su costi già sostenuti.

La tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti destinatari, anche riguardo all'attività legislativa, è ormai assurdo da tempo a principio costituzionale e viene fatto rientrare nell'art. 3 della Costituzione, nonché nei principi generali che si desumono dall'ordinamento costituzionale e da altri fondamentali valori di civiltà giuridica, quale principio connaturato allo Stato di diritto, connesso alla coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico (v. Corte costituzionale, sentenza n. 209/2010, che richiama la precedente sentenza n. 397 del 1994).

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea fa riferimento alla tutela dell'affidamento, come principio fondamentale dell'Unione.

Sul punto, nella decisione della Corte di giustizia del 14 marzo 2013 (giudizio n. C-545/11), è testualmente affermato quanto segue, ai punti 23-26:

«23. In via preliminare, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, il principio della tutela del legittimo affidamento rientra fra i principi fondamentali dell'Unione (v. sentenze del 5 maggio 1981, Dürbeck, 112/80, Racc. pag. 1095, punto 48; del 24 marzo 2011, ISD Polska e a./Commissione, C-369/09 P, Racc. pag. I-2011, punto 122, nonché del 26 giugno 2012, Polonia/Commissione, C-335/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 180).

24. Il diritto di avvalersi del suddetto principio si estende ad ogni soggetto nel quale un'istituzione dell'Unione ha fatto sorgere fondate speranze [v., in tal senso, sentenze dell'11 marzo 1987, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, Racc. pag. I-1155, punto 44; ISD Polska e a./Commissione, cit., punto 123, nonché del 22 settembre 2011, Bell & Ross/UAMI, C-426/W P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 56].

25. Costituiscono un esempio di assicurazioni idonee a far nascere fondate aspettative, a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenza del 17 marzo 2011, AJD Tuna, C-221/09, Racc. pag. I-1655, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).»

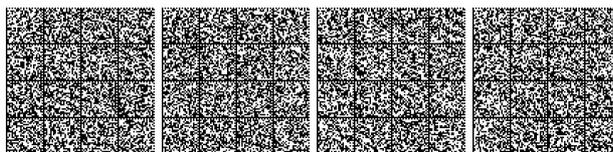
Al punto 26, la Corte individua, peraltro, questa eccezione alla tutela dell'affidamento: «26. Allo stesso modo, qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento dell'Unione idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio del principio della tutela del legittimo affidamento nel caso in cui detto provvedimento venga adottato (v., in tal senso, citate sentenze Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, punto 44, nonché AJD Tuna, punto 731).»

Nel caso in esame, peraltro, detta eccezione alla tutela dell'affidamento non appare applicabile, in relazione, appunto, alla finalità perseguita dalla legge.

Invero, nella specie, la *ratio* che sta alla base dei contributi dello Stato alle imprese editoriali, tenuto conto dello scopo perseguito (la tutela effettiva della libertà di informazione, mediante un significativo sostegno alle società che appunto sono portatrici di detto valore), porta ad escludere che l'impresa attrice fosse in grado di prevedere, nel 2012, e cioè all'epoca della sua programmazione finanziaria-editoriale per il 2013, un'attribuzione della quota contributiva che rendeva di fatto privo di significato l'apporto pubblico, sol che si consideri che il contributo «teorico» è già calcolato — oltre la quota in relazione alle copie — sul 50% delle spese ammissibili, che non coincidono con tutte quelle sostenute dalla società editoriale (rimanendone escluse parecchie), così riducendosi la percentuale di fatto a meno del 50% delle spese totali effettivamente sostenute dall'editore, con la conseguenza che il contributo maggiore, già calcolato al 50% dei costi ammissibili, è stato, a sua volta, corrisposto nella misura del 56,754%, con il che non ha superato di molto il 25% di tutte le spese effettivamente sostenute, rimanendo a carico dell'impresa editoriale il restante 75%.

Sul principio costituzionale dell'affidamento e sulla illegittimità delle disposizioni che di fatto rendano aleatorio il quantum dei contributi, appaiono, inoltre, significative le argomentazioni espresse da Corte costituzionale nella sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, in cui si controverteva sul limite degli stanziamenti di bilancio con riguardo alle provvidenze in favore dei disabili, avuto riguardo al diritto all'istruzione del disabile consacrato nell'art. 38 Costituzione, e al dovere che spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica.

*Mutatis mutandis*, la questione decisa con la sentenza sopra indicata appare, per molti versi, assimilabile a quella di cui all'odierno giudizio, in cui si controverte di provvidenze destinate a rendere effettiva l'attuazione dei principi che discendono dall'art. 21 della Costituzione in materia di libertà della manifestazione del pensiero e di pluralità dell'in-



formazione, mediante un serio sostegno dell'Editoria, che tenga conto della circostanza che il beneficio giunge a spese già sostenute, per cui una determinazione rimessa all'arbitrio del legislatore, può di fatto condurre al tracollo soprattutto delle imprese editoriali minori, con conseguente concentrazione delle testate giornalistiche e grave pregiudizio per la libertà e pluralità dell'informazione.

Ove, poi si consideri che il fabbisogno necessario per una contribuzione che copra il 50% delle spese ammissibili non raggiunge di solito neppure la soglia dei cento milioni di euro (nella specie, il fabbisogno era soltanto di circa 75 milioni di euro: v. affermazioni di parte attrice, non contestate), balza in evidenza come un contributo alle imprese editoriali, pari a quello «teorico», per l'anno cui si riferisce la presente vertenza, e cioè il 2013, non sarebbe idoneo a determinare stravolgimenti al Bilancio complessivo dello Stato.

6.d.3) Con riferimento all'odierna questione, e in relazione alla sua ammissibilità va, infine, considerato quanto segue.

Per come già precisato, l'art. 2 del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 16 luglio 2012, n. 103, così dispone(va) per il 2013:

«1. I contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziare sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, salvo quanto disposto dal comma 4 del presente articolo. In caso di insufficienza delle risorse stanziare, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale.».

«2. A decorrere dai contributi relativi all'anno 2012, per le imprese di cui all'art. 3, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 250, per le imprese di cui all'art. 153, commi 2 e 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nonché per le imprese di cui all'art. 20, comma 3-ter, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni, il contributo, che non può comunque superare quello riferito all'anno 2010(5), è così calcolato: *omissis*».

In effetti, quindi, la norma contiene, avuto riguardo alla disposizione applicabile nella presente vicenda, in sé un limite massimo per il contributo da erogare a ciascuna impresa editoriale, costituito dall'ammontare del contributo percepito per il 2010, il che non rendeva, di fatto, illimitata l'esposizione dello Stato riguardo ai contributi da erogare alle imprese editoriali.

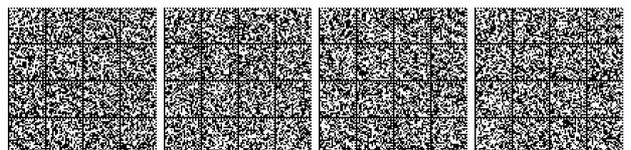
Da ciò consegue che, nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 2 sopra riportato l'unico limite al contributo permane quello del contributo riferito al 2010, sufficiente garanzia sia per le Finanze dello Stato, che così non resta esposto in modo indeterminato, sia per le imprese editoriali, che potevano fare affidamento a una copertura di poco meno del 92% del contributo teorico, il tutto con la modesta aggiunta di poco più di trenta milioni di euro, rispetto agli stanziamenti disposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sotto tale profilo, l'abrogazione costituzionale delle frasi sopra riportate tra virgolette non pregiudica o rende impossibile l'applicazione delle disposizioni che residuerebbero dopo la declaratoria di eventuale illegittimità da parte del giudice delle leggi, il che comporta l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

7. In conclusione, il pregiudizio derivante dalle norme sopra indicate, nella parte in cui limitano (hanno limitato) per i contributi relativi al 2013 l'ammontare agli stanziamenti in bilancio, attribuendo al potere politico la determinazione concreta dell'ammontare complessivo del contributo destinato all'Editoria, appare idoneo a colpire la libertà di informazione sancita dall'art. 21 della Costituzione, ed a violare, inoltre, anche quelli desumibili dagli articoli 97, 41, nonché i diritti inviolabili, garantiti dall'art. 2 della Costituzione, con elusione anche del compito affidato alla Repubblica dal successivo art. 3 di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», nonché a violare il principio della tutela del legittimo affidamento dei destinatari dei benefici di cui trattasi nei confronti dello Stato.

Non appare, quindi, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'odierno, nei termini sopra illustrati.

(5) Per come già precisato, l'inciso «che non può comunque superare quello riferito all'anno 2010», è stato poi sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, con il seguente «che non può superare il 50 per cento dell'ammontare complessivo dei proventi dell'impresa editoriale, riferiti alla testata per cui è chiesto il contributo», ma la disposizione si applica a partire dal 2017, per cui non interferisce con la sollevando questione di legittimità costituzionale.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 16 luglio 2012, n. 103, dell'art. 44, comma 1, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, limitatamente alle parole «e tenuto conto delle somme complessivamente stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa», nonché dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009 (finanziaria 2010), in relazione agli articoli 2, 3, 21, 41 e 97 Costituzione, ed al principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;

2) sospende il procedimento in corso;

3) dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

4) ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Catania, 7 giugno 2017

Il Giudice: DI GESU

18C00217

N. 150

Ordinanza del 7 maggio 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana sul ricorso proposto da Provincia di Grosseto e Unione regionale delle Province toscane - UPI Toscana contro Regione Toscana

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Toscana - Riordino delle funzioni provinciali - Attribuzione alla Regione di funzioni, già esercitate dalle Province, in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati.**

- Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22 (“Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alla legge regionale n. 32/2002, alla legge regionale n. 67/2003, alla legge regionale n. 41/2005, alla legge regionale n. 68/2011 e alla legge regionale n. 65/2014”), art. 2, comma 1, lettera d), n. 1; legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), art. 5, comma 1, lettere e) e p).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA

SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 793 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Provincia di Grosseto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lorenzo Corsi, Chiara Canuti, Stefania Sorrenti, con domicilio eletto presso lo studio Lorenzo Corsi in Firenze, via Senese n. 12;

contro Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Annamaria Delfino, con domicilio eletto in Firenze, c/o Avvocatura p.zza Unità 1;



nei confronti:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze, domiciliata *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

Provincia di Lucca, Unione Province Italiane, Provincia di Livorno, Provincia di Arezzo, Città Metropolitana di Firenze, Provincia di Massa Carrara, Provincia di Pisa, Provincia di Pistoia, Provincia di Prato, Provincia di Siena non costituite in giudizio;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*: Unione Regionale delle Province Toscane - Upi Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Carrozza, con domicilio eletto presso lo studio Claudio Bargellini in Firenze, piazza Indipendenza 10;

per l'annullamento:

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del Regolamento della Giunta Regionale Toscana del 29 marzo 2017, n. 13/R - «Regolamento recante disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale in attuazione dell'art. 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati); dell'art. 76-bis della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA", di autorizzazione integrata ambientale "AIA" e di autorizzazione unica ambientale "AUA"); dell'art. 13, comma 1, lettera a) della legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento); dell'art. 16 della legge regionale 11 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente). Modifiche al regolamento 25 febbraio 2004, n. 14/r (Regolamento regionale di attuazione ai sensi della lettera e), comma 1, dell'art. 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 ("Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati")», pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana del 31 marzo 2017; nonché di tutti gli atti presupposti e connessi;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 6 dicembre 2017:

della nota della Direzione ambiente ed energia della Regione Toscana avente ad oggetto «Funzioni trasferite alla Regione - Sanzioni amministrative» pervenuta in data 15 settembre 2017 al protocollo della Provincia di Grosseto n. p\_gr.AOOPGRO. REGISTRO UFFICIALE.I.0024027.15.9.2017 nonché del parere Settore regionale attività legislativa e giuridica del 19 aprile 2016, allegato alla predetta nota, avente ad oggetto "richiesta di parere circa l'individuazione dell'autorità competente in materia di sanzioni amministrative relative alle violazioni di cui alla parte quarta del decreto legislativo n. 152/2006 e all'art. 25 del decreto legislativo n. 188/2008».

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

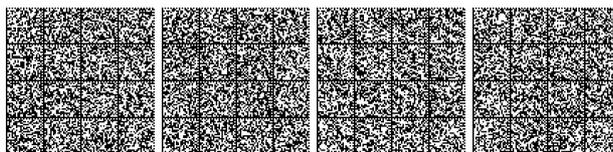
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Toscana e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 aprile 2018 il dott. Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. In applicazione del processo di ridefinizione e riattribuzione delle funzioni delle Province previsto dall'art. 1, 89° comma e ss. della legge 7 aprile 2014, n. 56 (disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni; cd. legge Del Rio), la Regione Toscana procedeva all'approvazione della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56); in particolare, l'art. 2, 1° comma lettera d) della citata legge regionale prevede, nel testo successivamente modificato dall'art. 2 comma 1 della legge regionale 30 ottobre 2015, n. 70 (intervenuta successivamente al perfezionamento degli accordi intercorsi con le province per il trasferimento del personale), l'attribuzione all'Amministrazione regionale delle seguenti funzioni «in materia di ambiente:

1) le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla L.R. n. 25/1998 e alla L.R. n. 10/2010) dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione e per il cui effettivo trasferimento si rinviava alla presente legge; nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica, dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549);



- 2) le funzioni in materia di difesa del suolo, ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l'introito dei relativi proventi;
  - 3) le funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria;
  - 4) le funzioni in materia di inquinamento acustico;
  - 5) le funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento;
  - 6) le funzioni di autorità competente concernenti l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA);
- 6-bis) le funzioni in materia di parchi ed aree protette».

In parallelo alle modificazioni relative alle competenze in materia ambientale delle Province erano ridefinite anche le competenze in materia di rifiuti, mediante riscrittura, ad opera delle legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 e 24 febbraio 2016, n. 15, dell'art. 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) che oggi reca una previsione generale dal seguente tenore: «la Regione, fatto salvo quanto diversamente stabilito dalla normativa regionale, esercita tutte le funzioni amministrative, di pianificazione, di programmazione, di indirizzo e controllo in materia di gestione dei rifiuti, di spandimento fanghi in agricoltura, di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati non riservate dalla normativa nazionale allo Stato o ad enti diversi dalla Regione e dalla provincia» accompagnata dalla specifica elencazione delle competenze regionali in materia.

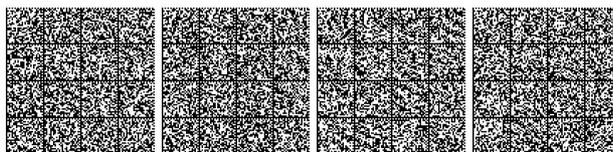
Da ultimo, interveniva il d.P.G.R. 29 marzo 2017, n. 13/R (regolamento recante disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale, in attuazione dell'art. 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25) che dettava le norme regolamentari relative all'esercizio delle nuove competenze in materia ambientale della Regione Toscana e completava il processo di trasferimento.

Il regolamento era impugnato dalla Provincia di Grosseto che articolava censure di: 1) illegittimità articoli 1, 5, 8, 9, 10, 11 e 24 del Regolamento DPGRT n. 13/R del 29 marzo 2017 per violazione art. 5, art. 117, comma 2, lettera s), art. 117, comma 2, lettera p) e 118 Costituzione, violazione articoli 197, 214, 215 e 216 decreto legislativo n. 152/2006, violazione decreto ministeriale 21 luglio 1998 n. 350, violazione decreto legislativo n. 267/2000, illegittimità derivata, violazione art. 1, comma 85 legge n. 56/2014, incompetenza; 2) illegittimità articoli 12 e 24 del Regolamento DPGRT n. 13/R del 29 marzo 2017 per violazione art. 117, comma 2, lettera s) e 118 Cost. e violazione art. 197 decreto legislativo n. 152/2006, illegittimità derivata, violazione art. 1, comma 85 legge 7 aprile 2014 n. 56, incompetenza; 3) illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale degli articoli: 5, legge regionale n. 25/1998; 1, legge regionale n. 61/2014; 2, legge regionale n. 22/2015; 2, legge regionale n. 70/2015; e 15/2016 per contrasto con gli articoli 114, 117 e 118 Cost. e in relazione: all'art. 1, commi 85, 87 e 89 legge 7 aprile 2014 n. 56; con gli articoli 197, 214, 215 e 216, decreto legislativo n. 152/2006; all'art. 19, decreto legislativo n. 267/2000; con l'accordo siglato in data 11 settembre 2014 tra lo Stato e le Regioni, eccezione di legittimità costituzionale; 4) illegittimità articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 18 ss. del Regolamento DPGRT n. 13/R del 29 marzo 2017 per violazione art. 5, 114 e 118 Costituzione, violazione decreto legislativo n. 267/2000, violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 85, 87 e 89 legge n. 56/2014, eccezione di legittimità costituzionale.

Si costituivano in giudizio la Regione Toscana (che controdeduceva sul merito del ricorso ed articolava eccezione preliminare di inammissibilità del gravame), la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (che instavano sostanzialmente per l'accoglimento del ricorso e per il ripristino, a seguito della rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità della disciplina regionale sopra richiamata, «dell'esclusiva competenza statale in materia ambientale nonché della competenza dello Stato ad allocare e disciplinare le funzioni amministrative in materia di ambiente»); interveniva altresì *ad adiuvandum*, l'Unione regionale delle Province toscane-U.P.I. Toscana instando per l'accoglimento del ricorso, a seguito della rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità della normativa regionale relativa alle competenze provinciali in materia ambientale.

Con motivi aggiunti regolarmente notificati e depositati in giudizio in data 6 dicembre 2017, la Provincia di Grosseto impugnava altresì, per gli stessi motivi posti a base del ricorso, anche la nota della Direzione ambiente ed energia della Regione Toscana (acquisita al protocollo delle ente ricevente al n. p\_gr.AOOPGRO. REGISTRO UFFICIALE.I.0024027.15.9.2017) avente ad oggetto l'esercizio delle funzioni trasferite alla Regione in materia di sanzioni amministrative e l'allegato parere del Settore regionale attività legislativa e giuridica del 19 aprile 2016, già inviato alla Provincia di Lucca.

Alla Camera di consiglio del 19 dicembre 2017 era disposta la cancellazione dal ruolo dell'istanza cautelare proposta con i motivi aggiunti, in considerazione della fissazione dell'udienza per la decisione del merito del ricorso al 24 aprile 2018 (data in cui il ricorso ed i motivi aggiunti erano trattenuti in decisione).



2. In via preliminare, la Sezione deve rilevare come non possa trovare accoglimento l'eccezione preliminare di inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* dell'Unione regionale delle Province toscane-U.P.I. Toscana sollevata dalla difesa dell'Amministrazione regionale.

Le previsioni statutarie depositate in atti di giudizio (soprattutto l'art. 4 della Statuto nazionale e l'art. 2 dello Statuto della sezione regionale) evidenziano, infatti, chiaramente il ruolo esponenziale e di supporto svolto dall'associazione nei confronti delle Province e, del resto, si tratta di un ruolo pienamente riconosciuto anche dall'Amministrazione regionale che ha ritenuto opportuno acquisire il parere dell'U.P.I. Toscana nel procedimento di approvazione (precisamente, nel corso della seduta del 17 dicembre 2015 del Consiglio delle autonomie locali) del regolamento poi approvato con d.P.G.R. 29 marzo 2017, n. 13/R.

Del resto, anche al di là dell'evidente contrasto con il diverso orientamento manifestato in sede procedimentale, l'eccezione non può trovare accoglimento, né alla luce della sentenza 3 luglio 2013 n. 6546 della Sezione I-ter del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma richiamata dall'Amministrazione regionale (che riguarda una fattispecie completamente diversa in cui la tutela dell'interesse fatto valere in giudizio veniva, in realtà, a confliggere con l'interesse contrario di altre Province non evocate in giudizio), né del generico riferimento all'omessa impugnazione in via principale del regolamento d.P.G.R. 29 marzo 2017, n. 13/R da parte dell'interveniente (l'onere di impugnazione in via principale risulta, infatti, difficilmente sostenibile in un contesto in cui appare evidente come l'interesse fatto valere in giudizio possa trovare riconoscimento solo nelle forme limitate dell'intervento *ad adiuvandum* e non nelle forme del riconoscimento della legittimazione autonoma ad impugnare l'atto).

2.1. Del pari infondata risulta poi anche l'altra eccezione di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti sollevata dalla difesa dell'Amministrazione regionale e radicata sulla sostanziale acquiescenza della Provincia di Grosseto al complessivo procedimento di trasferimento del personale con competenze ambientali delle Province all'Amministrazione regionale; trasferimento che risulta essere stato richiesto dalla Province toscane e non contrastato dall'Amministrazione provinciale di Grosseto, né in sede di procedimento, né mediante impugnazione della deliberazione G.R. 4 agosto 2015, n. 827 che ha approvato i relativi accordi di trasferimento.

A questo proposito, deve, in primo luogo, rilevarsi come si tratti, in realtà, di accordi organizzativi che si muovono nella logica dell'art. 1, 51° comma della legge 7 aprile 2014, n. 56 (ovvero nella logica di sostanziale transizione verso un nuovo assetto costituzionale richiamata anche da Corte costituzionale 16 giugno 2016, n. 143 punto 5.3) e che risultano sostanzialmente superati dall'esito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 che ha lasciato il testo costituzionale immutato, anche per quello che riguarda l'assetto del titolo V della parte seconda della Costituzione e le relative norme in materia di organizzazione e competenza degli enti locali.

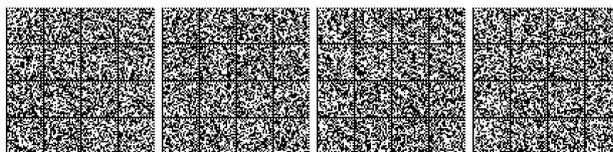
In secondo luogo, appare sostanzialmente difficile prospettare una forma di acquiescenza o inammissibilità che deriverebbe, in realtà, non da atti specificamente incidenti sul riparto di competenze, ma sul diverso (anche se connesso) aspetto relativo al personale addetto all'esercizio delle competenze in materia ambientale; ovvero su una problematica accessoria e dipendente che dovrebbe seguire e non precedere e condizionare la definizione dell'aspetto logicamente prioritario costituito dall'assetto delle competenze.

In terzo luogo, risulta veramente difficile prospettare, nell'attuale assetto del giudizio di costituzionalità delle leggi, una qualche forma di «consenso preventivo» alla violazione dell'assetto costituzionale in materia di competenze idonea a precludere la possibilità di rilevare l'incostituzionalità di una normativa oggettivamente non in linea con l'assetto costituzionale.

Alla Provincia di Grosseto non possono pertanto non essere riconosciuti la legittimazione e l'interesse ad impugnare gli atti lesivi delle proprie competenze in materia ambientale, non essendo incisi tali requisiti dall'acquiescenza manifestata in procedimenti che si inserivano in un diverso quadro di transizione costituzionale e si riferivano ad aspetti accessori e dipendenti dalla principale problematica dell'attribuzione delle competenze.

3. Per quello che riguarda i motivi proposti dall'Amministrazione provinciale di Grosseto tutte le parti concordano nel ridurre il tema del contendere (per la verità, prospettato in maniera ripetitiva e sovrabbondante dalla ricorrente) alla questione di costituzionalità delle previsioni dell'art. 2, 1° comma della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (nel testo risultante dalle modificazioni disposte dall'art. 2 comma 1 della legge regionale 30 ottobre 2015, n. 70) e dell'art. 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (nel testo modificato dalle legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 e 24 febbraio 2016, n. 15); ed in effetti, appare di tutta evidenza come, da un lato, l'impugnazione non possa trovare accoglimento se non a seguito della declaratoria di incostituzionalità delle dette norme e, dall'altro, come l'interesse della Provincia di Grosseto ad impugnare l'atto regolamentare in questione debba necessariamente passare attraverso la declaratoria di incostituzionalità della normativa regionale che ha sottratto alle Province le competenze in materia ambientale.

Per quello che riguarda il quadro costituzionale in materia, merita sicuramente accoglimento la precisa ricostruzione del quadro della giurisprudenza della Corte costituzionale fornita dall'U.P.I. Toscana, che ha giustamente



richiamato una sentenza abbastanza recente della Corte costituzionale che ha rilevato come «la disciplina dei rifiuti ... (sia) riconducibile alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale “costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull’intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)” (sentenza n. 58 del 2015)” (sentenza n. 180 del 2015)» (Corte cost. 13 aprile 2017, n. 85 punto 4.3).

Ed in effetti, si tratta di una lettura della previsione dell’art. 117, 2° comma lettera s) della Costituzione che si inserisce in una tradizione ricostruttiva ormai risalente e che comprende, oltre a tutte le sentenze già citate in Corte costituzionale 13 aprile 2017, n. 85, anche le sentenze 12 maggio 2016, n. 101 e 24 giugno 2016, n. 154 citate dalla difesa dell’U.P.I. Toscana; all’interno dello stesso quadro ricostruttivo sembra poi muoversi anche Corte costituzionale 7 giugno 2017, n. 132 che ha affrontato una diversa problematica (quella dell’autonomia e dei criteri di strutturazione delle Agenzie regionali di protezione ambientale), ma sulla base di una ricostruzione che valorizza la competenza statale alla fissazione dei criteri di organizzazione della struttura e le «esigenze di carattere unitario, valori espressi dagli articoli 9 e 32 della Costituzione» (ovvero le stesse esigenze che sono alla base dell’attribuzione di competenza di cui all’art. 117, 2° comma lettera s) della Costituzione).

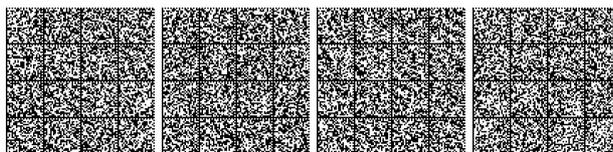
3.1. La soluzione delle complesse questioni di competenza sollevate con il ricorso richiede quindi la ricostruzione precisa delle attribuzioni di competenza previste dalla legislazione statale; solo in questo modo sarà, infatti, possibile evidenziare se e in che modo, la normativa regionale sopra richiamata abbia violato l’attribuzione di competenza di cui all’art. 117, 2° comma lettera s) della Costituzione.

Del resto, si tratta di ricostruzione che si presenta ancora più necessaria alla luce della notevole eterogeneità di contenuti del d.P.G.R. 29 marzo 2017, n. 13/R (che investe numerose e differenziate competenze in materia ambientale) e di una certa qual genericità della prospettazione della ricorrente che, almeno in un primo momento, ha affastellato e unificato competenze, in realtà, caratterizzate da sistematiche normative differenziate.

A questo proposito, deve preliminarmente rilevarsi come nessuna invasione delle competenze provinciali in materia ambientale si sia verificata con riferimento alle competenze in materia di Autorizzazione integrata ambientale; a questo proposito, l’art. 7, 6° comma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 prevede, infatti, che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano disciplinare «con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VAS e di AIA»; l’esercizio della competenza regionale in materia costituisce pertanto normale esercizio di un potestà conformativa riconosciuta dalla stessa legge statale di disciplina.

Discorso sostanzialmente analogo per le competenze in materia di V.I.A. che sono attribuite dall’art. 7-bis, 5° comma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 alla «pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome»; anche in questo caso, le disposizioni regionali sopra richiamate si inseriscono pertanto in un quadro normativo statale che attribuisce alla Regione la possibile di dettare soluzioni in materia di competenza alla trattazione delle procedure di V.I.A.

Per quello che riguarda l’autorizzazione unica ambientale (A.U.A.), l’art. 2, 1° comma lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 (regolamento recante la disciplina dell’autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale) individua l’autorità competente alla trattazione dei procedimenti nella «Provincia o ... (nella) diversa autorità indicata dalla normativa regionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell’autorizzazione unica ambientale, che confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato»; anche in questo caso, è pertanto prevista, dalla normativa di disciplina di livello statale, una potestà di intervento a livello regionale sul sistema delle competenze che permette di escludere la lesione della previsione dell’art. 117, 2° comma lettera s) Cost., senza che tale soluzione possa trovare ostacolo nella sostanziale disapplicazione dell’art. 2, 1° comma lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 prospettata dalla difesa della Provincia di Grosseto nelle memorie conclusionali, non contenendo la previsione dell’art. 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 conv. in legge 4 aprile 2012, n. 35 (che costituisce la norma abilitativa all’esercizio del potere regolamentare), una qualche univoca attribuzione di competenza in materia alle Province che possa giustificare la disapplicazione della norma di livello regolamentare.



Discorso sempre analogo per la materia delle emissioni in atmosfera (pur sempre regolamentata dal d.P.G.R. 29 marzo 2017, n. 13/R) che appare essere caratterizzata, per effetto della previsione di cui all'art. 268, 1° comma lettera *o*) e *p*) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dalla potestà della Regione di individuare l'autorità competente al rilascio delle autorizzazioni e ad effettuare i controlli.

Manifestamente estranee alla presente vicenda appaiono poi le funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, attribuite dall'art. 200, 1° comma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 agli «ambiti territoriali ottimali, ... delimitati dal piano regionale» e non alle Province.

3.2. Come ammesso dalla stessa difesa della Regione Toscana, residuano solo alcune attribuzioni di competenza che potrebbero risultare problematiche e che risultano riportabili, in buona sostanza, alla previsione generale in materia di competenza delle Province prevista dall'art. 197, 1° comma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che attribuisce alle amministrazioni provinciali le «funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare:

- a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;
- b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto;
- c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215 e 216;
- d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'art. 199, comma 3, lettere *d*) e *h*), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti».

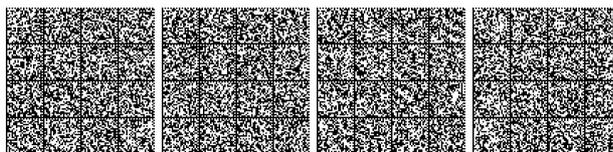
A questo proposito, nessun problema sorge con riferimento alle competenze relative all'individuazione delle zone idonee o non idonee alla localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti che rimangono alle Province, per effetto dell'art. 6 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (come, da ultimo, sostituito dall'art. 3, 1° comma della legge regionale 24 febbraio 2016, n. 15), in sostanziale riconoscimento della stretta connessione sussistente con la pianificazione territoriale e con l'istituto del piano territoriale di coordinamento provinciale (P.T.C.P.).

In concreto, residuano pertanto tre ambiti problematici relativi:

- a) al controllo e alla verifica degli interventi di bonifica ed al monitoraggio ad essi conseguenti, devoluti alla competenza della Provincia dall'art. 197, 1° comma lettera *a*), con le specificazioni previste dall'art. 242, 12° comma (relativo alle indagini ed attività istruttorie svolte dalla provincia, in presenza di possibili contaminazioni) e 248, 1° e 2° comma (per quello che riguarda i controlli di avvenuta bonifica ed il rilascio del certificato conseguente) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- b) al controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni, attribuzioni devolute alla competenza della Provincia dagli articoli 197, 1° comma lettera *b*) e 262, 1° comma (che attribuisce inequivocabilmente alla Provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione le funzioni in materia di «accertamento degli illeciti amministrativi, ... (e) irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte quarta del ... decreto») del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- c) alla verifica ed al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215 e 216, attribuite alla competenza delle Province dagli articoli 197, 1° comma lettera *c*), 214, 9° comma, 215 commi 3 e segg. e 216, commi 4 e segg. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Del resto, la competenza provinciale in materia di procedure semplificate non è certo esclusa dal fatto che si tratti di titoli autorizzativi suscettibili di sostituzione con l'A.U.A. (come già rilevato, oggi legittimamente devoluta alla competenza dell'Amministrazione regionale) ai sensi dell'art. 3, 1° comma lettera *g*) del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59.

Come espressamente previsto dal successivo terzo comma della previsione sopra citata, è, infatti, espressamente «fatta comunque salva la facoltà dei gestori degli impianti di non avvalersi dell'autorizzazione unica ambientale nel caso in cui si tratti di attività soggette solo a comunicazione, ovvero ad autorizzazione di carattere generale, ferma restando la presentazione della comunicazione o dell'istanza per il tramite del SUAP» e pertanto la previsione dell'A.U.A. non ha per nulla abrogato le competenze in materia di procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215 e 216 del decreto



legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che rimangono presenti nel sistema, anche per quello che riguarda l'attribuzione di competenza in capo alla Provincia.

Con tutta evidenza, si tratta pertanto della ricostruzione del sistema delle competenze contenuta nelle note 26 marzo 2014 prot. n. 000905 e 23 gennaio 2018 prot. 0001181 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (più volte depositate in giudizio), che si pongono in perfetta linea con la posizione assunta dalle Amministrazioni statali nel presente giudizio e con quanto rilevato nella presente ordinanza.

3.3. Come esattamente rilevato dalla nota 23 gennaio 2018 prot. 0001181 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sopra richiamata, l'assetto delle competenze sopra richiamato non ha poi subito sostanziali innovazioni per effetto dell'intervento della legge 7 aprile 2014, n. 56.

L'art. 1, 85° comma della legge 7 aprile 2014, n. 56 ha, infatti, mantenuto alle province «quali enti con funzioni di area vasta, ... le ... funzioni fondamentali (in materia di) ...a) ...tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza» e, per di più, il riassetto di competenze previsto dall'89° comma e dai commi seguenti del già citato art. 1 della legge (ovvero proprio le previsioni che hanno originato anche l'intero procedimento di ridefinizione delle competenze posto in essere dalla Regione Toscana) investe solo ed esclusivamente «le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85» (come già rilevato, mantenute alle Province dalla norma statale).

Anche l'accordo tra Stato, Regioni, Province e Comuni, intervenuto in data 11 settembre 2014 in Conferenza unificata e recepito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (per l'importanza del detto accordo, si veda, Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50 punto 5.4 e ss.) non ha poi modificato (e non poteva modificare) la distinzione tra funzioni fondamentali delle Province e funzioni oggetto di riassetto; la lettura delle previsioni dei punti 1, 2, 7, 8 lettera c) e 9 lettera a) e c) evidenzia, infatti, come l'oggetto dell'accordo investa solo le funzioni non fondamentali di cui all'art. 1, commi 89 e ss. della legge 7 aprile 2014, n. 56 e non le funzioni fondamentali (tra cui quelle in materia di ambiente) espressamente mantenute alle Province dalla previsione dell'art. 1, 85° comma della legge.

Del resto, si tratta di un dato ormai acquisito nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale; al punto 5.3 di Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50 si trova, infatti, espressamente rilevato come le previsioni della legge 7 aprile 2014, n. 56 vengano, in sostanza, a disegnare «un dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni, all'esito del quale la Provincia continuerà ad esistere quale ente territoriale “con funzioni di area vasta”, le quali, peraltro, si riducono a quelle qualificate “fondamentali” (elencate nel comma 85) e a quelle, meramente eventuali, indicate nei commi 88 e 90».

4. In conclusione, il Collegio ravvisa la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle previsioni di cui agli articoli 2, 1° comma lettera d) n. 1 della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (nel testo modificato dall'art. 2, 1° comma della legge regionale 30 ottobre 2015, n. 70) e 5, 1° comma lettera e) e p) della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (nel testo modificato dalle legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 e 24 febbraio 2016, n. 15) nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di:

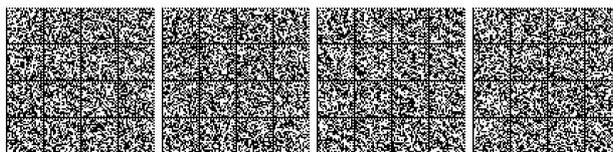
a) controllo e verifica degli interventi di bonifica ed al monitoraggio ad essi conseguenti previste dagli articoli 197, 1° comma lettera a), 242, 12° comma e 248, 1° e 2° comma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

b) controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, previste dagli articoli 197, 1° comma lettera b) e 262, 1° comma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

c) verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli articoli 197, 1° comma lettera c), 214, 9° comma, 215 commi 3 e segg. e 216, commi 4 e seg. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Per quello che riguarda le previsioni costituzionali violate, la Sezione ritiene che le già richiamate previsioni di legge regionale siano da ritenersi in contrasto con la previsione dell'art. 117, 2° comma lettera s) della Costituzione (nella lettura richiamata al precedente punto 3) che attribuisce alla competenza statale l'adozione delle norme fondamentali in materia di tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti tra cui, sicuramente, rientrano le norme in materia di competenza delle Province.

Di pari evidenza risulta il contrasto con la previsione di cui all'art. 117, 2° comma lettera p) della Costituzione, trattandosi di una modificazione delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» non prevista dalla legge statale e non legittimata neanche dalle previsioni di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, per quanto sopra rilevato.



Non può poi trovare accoglimento l'ulteriore prospettazione dell'U.P.I. Toscana tendente a ravvisare l'ulteriore violazione degli articoli 3 (sotto il profilo della ragionevolezza), 5 e 123 (per effetto della violazione dell'art. 62, 1° comma dello Statuto della Regione Toscana) della Costituzione; la decisione della Regione Toscana di istituire un «Punto Regione» in 21 ambiti territoriali (non coincidenti quindi con le «vecchie» Province) per l'esercizio delle funzioni già provinciali, appare, infatti, del tutto neutra ed influente al fine del presente giudizio, trattandosi di scelta organizzativa della Regione Toscana (che si trova indubbiamente a gestire un numero accresciuto di competenze, per effetto della «parte» del trasferimento di funzioni che è da ritenersi legittima, per quanto sopra rilevato) che non risulta esclusivamente determinata dalla violazione della sistematica delle competenze sopra individuata e, pertanto, non può essere riportata unicamente alla problematica che ci occupa.

4.2. Per quello che riguarda la rilevanza della questione di costituzionalità, la stessa appare radicata sul fatto che la Sezione è chiamata a verificare la legittimità delle previsioni regolamentari impugnate dalla Provincia di Grosseto con il ricorso (in particolare, delle previsioni di cui agli articoli 2, 3, 8, 10, 11 e 12 del d.P.G.R. 29 marzo 2017, n. 13/R) e della nota della Direzione ambiente ed energia della Regione Toscana (acquisita al protocollo delle ente ricevente al n. p\_gr.AOOPGRO.REGISTRO UFFICIALE.I.0024027.15.9.2017) impugnata con i motivi aggiunti, ovvero a giudicare su atti che incidono direttamente sull'esercizio delle tre competenze provinciali sopra richiamate e che risulterebbero illegittimi ove dovesse essere dichiarata l'incostituzionalità delle previsioni di legge regionale presupposte.

Va pertanto disposta — ai sensi degli articoli 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge meglio indicati in dispositivo.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Sezione seconda), visti gli articoli 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; 1 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale di cui alla deliberazione della stessa Corte costituzionale in data 16 marzo 1956:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione delle norme costituzionali di cui all'art. 117, 2° comma lettera p) e s) della Costituzione, delle previsioni di cui agli articoli 2, 1° comma lettera d) n. 1 della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (nel testo modificato dall'art. 2, 1° comma della legge regionale 30 ottobre 2015, n. 70) e 5, 1° comma lettera e) e p) della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (nel testo modificato dalle leggi regionali 28 ottobre 2014, n. 61 e 24 febbraio 2016, n. 15) nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di:*

*a) controllo e verifica degli interventi di bonifica ed al monitoraggio ad essi conseguenti previste dagli articoli 197, 1° comma lettera a), 242, 12° comma e 248, 1° e 2° comma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;*

*b) controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, previste dagli articoli 197, 1° comma lettera b) e 262, 1° comma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;*

*c) verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli articoli 197, 1° comma lettera c), 214, 9° comma, 215 commi 3 e seg. e 216, commi 4 e seg. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*

*sospende il presente giudizio fino all'esito del giudizio di costituzionalità;*

*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni di cui al punto che segue;*



*dispone che, a cura della segreteria del Tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Presidente della Regione Toscana e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio del giorno 24 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente;

Luigi Viola, consigliere, estensore;

Alessandro Cacciari, consigliere.

*Il Presidente:* ROMANO

*L'estensore:* VIOLA

18C00223

N. 151

*Ordinanza del 10 maggio 2018 della Corte d'appello di Trieste nel procedimento civile promosso da Bellarosa Giovanni e altri contro Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Stato giuridico e trattamento economico del personale regionale - Trattamento previdenziale - Norme di interpretazione autentica che escludono il servizio prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato dal computo ai fini della liquidazione e del calcolo dell'indennità di buonuscita, in quanto trattamento di fine servizio.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), art. 7, commi 28, 29 e 30.

CORTE DI APPELLO DI TRIESTE

La Corte di appello di Trieste, Collegio lavoro, costituita come segue:

dott. Mario Pellegrini, presidente;

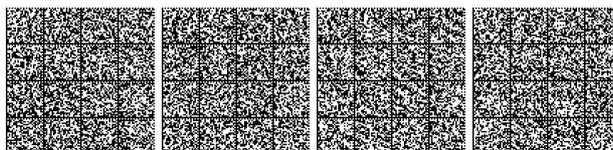
dott. Lucio Benvegnù, consigliere;

avv. Andrea Doardo, giudice ausiliario,

ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento in grado di appello iscritto al n. 160/2017 R.G. promosso con ricorso depositato il 14 luglio 2017 da Giovanni Bellarosa, Enzo Bevilacqua, Roberto Della Torre, Maria Ramponi, Giorgio Tessarolo e Vittorio Zollia tutti con gli avvocati Enzo Bevilacqua ed Alessandro Tudor contro Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in persona del presidente in carico con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste.

Con sei separati ricorsi depositati fra il 16 settembre 2015 ed il giorno 11 marzo 2016 Giovanni Bellarosa, Enzo Bevilacqua, Roberto Della Torre, Maria Ramponi, Giorgio Tessarolo e Vittorio Zollia si rivolgevano al Tribunale di Trieste, giudice del lavoro, esponendo di essere stati dagli anni settanta del 1900 dei dipendenti come dirigenti e direttori dell'amministrazione regionale cessati dal servizio fra il 2005 ed il 2010 e con diritto all'indennità terminativa o di buonuscita; notavano però i ricorrenti che ottenuta detta prestazione avevano appurato che essa non aveva considerato tutti gli anni di servizio utili arrestandosi al novembre 2002 e che la stessa era stata liquidata con riguardo alle retribuzioni in essere in tale momento benché il loro rapporto fosse continuato per anni in base a contratto individuale con incarico dirigenziale. Delineavano i ricorrenti le ragioni della loro pretesa e definivano il complesso quadro normativo di riferimento per concludere come riferito in atti.

Si costituiva in giudizio l'ente locale Regione suddetto per resistere alle pretese degli attori e chiederne la reiezione.



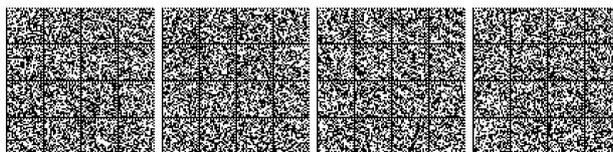
Disposta l'unione dei sei distinti procedimenti, la causa risultava non necessitare di istruttoria e veniva indi discussa e definita in I grado con la sentenza n. 47/2017 dd. 26 gennaio 2017 con cui il Tribunale di Trieste respingeva siccome infondate le domande degli interessati, a spese compensate.

Seguiva atto di appello, tempestivo e rituale, proposto dai sei attori e sorretto da otto motivi, l'ultimo dei quali riferito alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30 della legge regionale n. 33/2015 intervenuta sul tema del contendere in riferimento agli articoli 3, 97, 111, e 117 della Costituzione nonché all'art. 6 CEDU e già posta in I grado, nel quale si rassegnavano poi delle conclusioni volte a riconsiderare la materia ed a accogliere le domande dei ricorrenti.

Anche in questa sede la Regione si costituiva e dopo avere replicato ai motivi di doglianza di controparte chiedeva la reiezione dell'appello.

Le parti, autorizzate ad un tanto, redigevano note illustrative delle loro posizioni ed all'udienza del 10 maggio 2018 questo Collegio dava lettura della presente ordinanza.

Va premesso il quadro normativo di riferimento che delinea la posizione degli interessati e la loro pretesa qui azionata; *in primis*, la legge regionale n. 53/1981 della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 141 «Per le cessazioni dal servizio che si verificano a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione assicura ... a favore dei propri dipendenti di ruolo e non di ruolo ... il trattamento di previdenza erogato dall'INADEL ai dipendenti degli enti locali. Detto trattamento ... si realizza nelle prestazioni espressamente stabilite dalle disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'ordinamento e l'attività del predetto Istituto (vale a dire l'allora INADEL)». Vanno poi rammentati gli articoli 143 della legge regionale n. 53/1981 citata per cui: «La misura dell'indennità per ogni anno di servizio è stabilita in 1/12 degli assegni fissi pensionabili, ai sensi del terzo comma dell'art. 136 della presente legge, goduti all'atto della cessazione dal servizio ...» ed appunto l'art. 136 della legge regionale n. 53 stessa per cui: «Ai dipendenti regionali che siano stati o vengano collocati a riposo con diritto alla pensione ... spetta dalla data di cessazione dal servizio un trattamento di quiescenza calcolato sulla base degli assegni fissi pensionabili ... l'amministrazione regionale provvede direttamente alle eventuali integrazioni fra quanto spettante ai sensi del precedente comma e quanto determinato dalla CPDEL nel provvedimento di concessione della pensione ...» ricordato che la CPDEL è o meglio era la gestione che provvedeva in merito alla pensione ed a trattamento terminativo dei dipendenti degli enti locali e che essa è poi confluita nell'INPDAP di cui si dirà poi. Nel 1994 con la legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 5/1994, art. 186, l'ente locale Regione è stato autorizzato ad iscrivere il suo personale dal gennaio 1994 all'INPDAP (Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica) gestione autonoma ex INADEL ai fini del trattamento di previdenza prevista per detto Istituto (l'INADEL nelle more soppresso e cui era subentrato appunto l'INPDAP cui sono confluite pure le competenze CPDEL) ed in particolare si è affermato e stabilito che (art. 186 citato, comma 4): «per far fronte agli oneri a carico dell'amministrazione regionale derivanti dalla corresponsione al personale regionale di quanto previsto dagli articoli 142, 143 e 145 della legge regionale n. 53/1981 ... è costituito un fondo regionale disciplinato dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041. Al fondo di cui al comma 4 affluiscono ... i contributi mensili a carico del personale stesso dell'amministrazione regionale previsti dall'art. 148, commi secondo, terzo e quarto della legge regionale n. 53/1981 nella misura stabilita dalla legislazione previdenziale dell'INPDAP ...». A completamento poi l'art. 148 della legge regionale n. 53 ora citato afferma che: «... Per le prestazioni previdenziali di cui agli articoli precedenti (*ergo* incluso il trattamento terminativo di cui è causa) al personale vengono trattenuti dall'amministrazione ... contributi mensili pari a quelli previsti dalla legislazione dell'INADEL per il trattamento previdenziale ...». Vanno poi rammentate le norme di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001 statuisce al suo secondo comma che: «Resta fermo che per i dipendenti statali titolari di incarichi dirigenziali ai sensi del presente articolo, ai fini dell'applicazione dell'art. 43, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 (in tema di trattamento di buonuscita) e successive motivazioni l'ultimo stipendio va individuato nell'ultima retribuzione percepita in relazione all'incarico svolto», e quella di cui all'art. 1, comma 3 del decreto legislativo n. 165/2001 stesso per cui il decreto legislativo n. 165 medesimo costituisce anche per le regioni a statuto speciale (quale è il Friuli-Venezia Giulia) uno dei principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione ed i principi di cui agli articoli 2 della legge n. 421/1992 e 11 della legge n. 59/1997 rappresentano norme fondamentali di riforma economico sociale. Da ultimo, va rammentato che lo stesso legislatore regionale ha statuito (vedi l'art. 12, comma 1 della legge regionale n. 4/2004) che: «Gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti anche con contratto a tempo determinato di diritto privato; il conferimento ad un dipendente del ruolo unico regionale determina il collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico ed il servizio prestato in forza di detto contratto è utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza, nonché dell'anzianità di servizio». Nel caso in oggetto, come su sintetizzato invece, per tutti i ricorrenti è accaduto che il servizio come dirigente e con contratto a tempo determinato non è stato ritenuto computabile ed utile ai fini della quantificazione del trattamento terminativo e quindi dal 15 novembre 2002 in poi, dato questo pacifico in causa. Viene qui sollevata da questa Corte di appello questione di legittimità riferita alle norme di cui all'art. 7, commi 28, 29 e 30 della legge



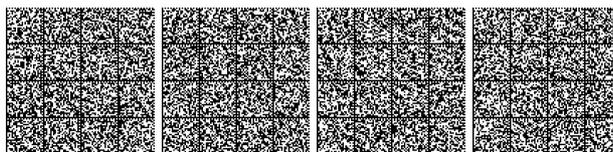
regionale n. 33/2015 per i quali (comma 28): «In via di interpretazione autentica del I comma dell'art. 142 della legge regionale n. 53/1981 ... per la determinazione del servizio utile ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita in quanto trattamento di fine servizio non è valutato quello prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato» e l'art. 142 faceva cenno come servizio utile al servizio reso alle dipendenze dell'amministrazione regionale ed a quello riscattato a detti fini e poi (comma 29): «In via di interpretazione autentica del I comma dell'art. 143 della legge regionale n. 53/1981 per assegni fissi pensionabili cui fare riferimento si intendono quelli riconosciuti ai sensi della legislazione dell'ex INADEL» e l'art. 143, comma I citato fa cenno in tema di indennità terminativa ad ogni anno di servizio utile ed agli assegni fissi pensionabili goduti all'atto di cessazione dal servizio, mentre infine (comma 30): «In via di interpretazione autentica del II comma dell'art. 143 della legge regionale n. 53/1981 nell'indennità di buonuscita, in quanto trattamento di fine servizio, non sono valutati i periodi prestati con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato» e l'art. 143, comma 2 citato afferma solo che la Regione assicura al dipendente l'indennità di buonuscita anche nei casi in cui essa non spetterebbe secondo la legislazione INADEL. Va infine rammentato il dettato dell'art. 4 della legge n. 152/1968 in tema di indennità di fine servizio a suo tempo erogata dall'INADEL e poi dall'INPDAP per cui: «per i casi di cessazione dal servizio ... l'indennità premio di servizio ... sarà pari ad un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi considerata in ragione dell'80% ... per ogni anno di iscrizione all'Istituto ...», il dettato dell'art. 1 della legge n. 297/1982 di modifica dell'art. 2120 del codice civile in tema di T.F.R. e la previsione del successivo art. 4 della legge n. 297/1982 stessa per cui (comma 4): «... le norme di cui all'art. 2120 del codice civile ... si applicano a tutti i rapporti di lavoro subordinato per i quali siano previste forme di indennità di anzianità, di fine lavoro, di buonuscita, comunque denominate ...» e da ultimo l'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998 seconda parte per cui, in materia di avvio del passaggio al sistema di T.F.R. anche nel settore del lavoro pubblico: «... con il medesimo decreto (D.P.R.) si provvederà a definire, ferma restando l'invarianza della retribuzione complessiva netta, gli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto ...».

La questione viene dunque sollevata con riferimento agli articoli 3, 35, 36, 38, 111, e 117, I comma della Costituzione nella parte in cui esse, in base all'interpretazione datane in I grado, vietano in sostanza di computare il servizio prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato come dirigente e su incarico nell'indennità di buonuscita in quanto trattamento di fine servizio e la relativa retribuzione ultima. Va posto in risalto in punto rilevanza della questione di legittimità che le norme citate di cui alla legge regionale n. 33/2015, art. 7, commi 28 e seguenti assumono importanza ai fini del decidere come si evince in modo chiaro dal loro dettato, che impedisce di conteggiare il periodo di servizio per tutti i ricorrenti dall'11/2002 con contratto a tempo determinato e con incarico come dirigenti; dette norme quindi, emanate quando fra l'altro ben quattro dei ricorrenti già avevano depositato il loro ricorso giudiziale (dal 16 settembre 2015 al giorno 8 ottobre 2015 per i ricorrenti Tassarolo e Della Torre per la precisione la legge regionale n. 33/2015 è la legge collegata alla manovra di bilancio e risale al 29 dicembre 2015 giorno fra l'altro in cui furono depositati i ricorsi degli attori Bellarosa e Ramponi venne pubblicata nel Bollettino regionale del 13 gennaio 2016 con entrata in vigore dal 13 gennaio 2016 stesso ex art. 8 della legge medesima) e quindi vi era contenzioso fra le parti sul tema, sono chiaramente da applicarsi al caso di specie e poi hanno e comunque mirano a possedere dichiaratamente valore interpretativo *ergo* anche per i pregressi rapporti di lavoro, come quelli ora esaminati chiusi tutti negli anni dal 2005 al 2010 come è pacifico in causa. La miglior prova di un tanto è fornita dalla decisione resa in I grado la quale alle pagine 7/9 si è interessata (ed ha dovuto evidentemente farlo) della portata di esse norme e ne ha, in somma sintesi, affermato la ragionevole funzione di fugare i dubbi interpretativi allora esistenti.

I riferimenti in punto legittimità costituzionale ed i relativi parametri di riferimento costituzionale ed in tema di non manifesta infondatezza vanno rammentati gli articoli 3, 35, 36, 38, 111 e 117 della Costituzione assunti come norme di riferimento ai fini del sindacato di legittimità. Nel dettaglio, l'art. 3, I e II comma, rilevano poiché, come detto, ex art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001 ed a mente dell'art. 12, comma 1 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 4/2004 gli incarichi dirigenziali rilevano ai fini del computo del trattamento previdenziale e dell'anzianità di servizio e afferma ivi un canone di parità di trattamento che non può che rilevare anche tenuto conto dei canoni di cui all'art. 1, comma 3 del decreto legislativo n. 165/2001 in materia di principi fondamentali in materia di impiego pubblico privatizzato. Noto è il canone di ragionevolezza affermato dall'art. 3 della Costituzione e l'importanza di evitare di vulnerare detto canone o altri valori costituzionali, ove si pensi alla possibile irragionevole diversità di trattamento di un periodo, fra l'altro pregresso da anni, di lavoro del tutto uguale. Con riguardo poi all'art. 35 della Costituzione, I comma, la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni ha riguardo, e non può non averlo, sia al lavoro in ruolo che a quello con incarico dirigenziale e gli articoli 19 del decreto legislativo n. 165/2001 e 12 della legge regionale n. 4/2004 citati ne sono l'evidente riprova; vi è senza tema di smentita e come pacifico in causa un operato del tutto simile prima e dopo l'incarico (tutti e sei i ricorrenti erano pacificamente già prima del novembre 2002 dirigenti regionali, salvo vedersi affidare l'incarico a tempo per effetto delle nuove norme del decreto legislativo n. 165/2001) e dunque non vi è quindi chi non veda in fatto la medesimezza della situazione, la nuova veste giuridica non muta infatti



la realtà del lavoro degli attori (e l'art. 2095 del codice civile come novellato con la legge n. 190/1985) ricomprende i dirigenti nelle categorie dei prestatori di lavoro e costituisce, come noto, una delle norme cardine in tema di lavoro privato oramai valide per gli addetti del settore pubblico vista la «privatizzazione» del rapporto di lavoro con soggetti pubblici avutasi dal 1993 in poi. Ancora, l'art. 36, I comma della Costituzione tutela ed afferma il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata a qualità e quantità del lavoro e quindi, se come si asserisce che il T.F.R. è un accantonamento retributivo a favore dei prestatori, non si vede poi come mai il T.F.R. o T.F.S. degli attori debba soffrirne ed essere decurtato in ragione di un qualche nuovo e non ben delineato motivo. Il raffronto con il trattamento spettante pacificamente agli altri dipendenti della Regione in tema di trattamento terminativo risulta contraddittorio atteso che nel momento, oramai remoto, in cui gli interessati attinsero ai ruoli più elevati dell'organigramma dell'ente si videro, solo su detto aspetto, trattati in modo diverso e verosimilmente riduttivo. Né va trascurato il dato normativo di cui all'art. 38 della Costituzione, II e IV comma, in tema di previdenza ed assistenza per la vecchiaia le quali vengono erogate proprio da istituti predisposti ed integrati dallo Stato fra il novero dei quali vi erano per certo l'INADEL e l'INPDAP il cui compito istituzionale era l'assistenza e la previdenza dei lavoratori ad essi assicurati e si è prima posto in risalto il fatto che per anni non a caso furono detti istituti pubblici ad erogare la prestazione terminativa e di fine servizio per cui è giudizio qui, a nulla rileva il passaggio delle competenze ad altro soggetto, metodo di contribuzione e funzione erano e restano quelli della previdenza pubblica. Non va trascurato inoltre il dato normativo di cui all'art. 111 della Costituzione, II comma ed in riferimento all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU, sul diritto ad un processo equo con riguardo all'intervento interpretativo effettuato a lite in parte già radicata da tempo (ed a diritti acquisiti da anni, si noti bene, trattandosi di accantonamenti per anni di lavoro dal 2002 al 2010 come pacifico) e su norme emanate da anni ed anni come quello della legge regionale n. 33/2015, art. 7, commi 28/30. Il principio di irretroattività delle leggi non è tutelato che dall'art. 25 della Costituzione in sede di salvaguardia di rango costituzionale e privilegiato ed il legislatore può emanare norme retroattive di interpretazione autentica purché detta retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi diritti e beni di rilievo costituzionale che costituiscono motivi imperativi di interesse generale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e quindi «*nulla quaestio*» se la norma si limiti ad assegnare alla norma interpretata un significato già in essa contenuto a chiudere cioè un dibattito irrisolto a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini ristabilendo una volontà più aderente a quella originaria del legislatore (vedi Corte costituzionale sentenza n. 78/2012). Qui invece si nota che si è di fatto intervenuti su norme in essere da anni ed anni e in senso contrario a quanto dettato da precise previsioni che (vedi gli articoli 19 del decreto legislativo n. 165/2001 e 12 della legge regionale n. 4/2004 sul tema e di cui si è detto sino ad ora) creando un caso differenziato e particolarmente critico atteso che la platea di destinatari dell'intervento (pochi ex dirigenti regionali) era limitata ed i soggetti ben individuabili. Né va trascurato il dato che le norme interpretate asseritamente risalivano a oltre trenta anni prima (legge regionale n. 53/1981) e, a quanto pare, non presentavano profili critici in precedenza sul tema. Nota è la preminenza del diritto e la nozione di processo equo sancita dall'art. 6 della Convenzione CEDU e di cui la stessa Corte costituzionale ha fatto menzione diverse volte (vedi Corte costituzionale sentenze n. 191/2014 e n. 170/2013) ed in riferimento ad interventi del potere legislativo, come qui occorso, nell'amministrazione della giustizia al fine di influire l'esito di un giudizio. Utile pure il richiamo all'arresto costituito dalla sentenza n. 12/2018 della Corte costituzionale per una ragionata disamina della materia, indubbiamente movimentata, dei rapporti fra giurisdizione e legislatore e non trascurabile risulta il dato per cui l'impatto dell'intervento di cui discorriamo qui è ed era, visto il numero spicciolo degli interessati, di scarso peso economico. Da ultimo, il dettato dell'art. 117 della Costituzione rileva poiché come visto il decreto legislativo n. 165/2001, art. 1, comma 3 e l'art. 19 del decreto legislativo n. 165 stesso ne integrano il contenuto e affermano il canone dell'ultimo stipendio del periodo di incarico dirigenziale utile come parametro ai fini del conteggio del trattamento di fine servizio. Non va poi trascurato il dato per cui, riprendendo quanto esposto prima nella parte di premessa normativa in merito al passaggio anche nel settore del lavoro pubblico al sistema del T.F.R. e/o T.F.S., anche il dettato dell'art. 26, comma 19, legge n. 448/1998 con il suo canone di invarianza affermato in tema di retribuzione evidentemente anche differita rafforza ed integra la tutela concessa dall'art. 117 della Costituzione in tali casi. Sovviene al riguardo lo stesso avviso della Consulta di cui alla sentenza n. 223/2012 secondo cui la normativa che ha esteso il sistema del T.F.R. al settore del lavoro pubblico non contiene affatto una disciplina organica sulle prestazioni previdenziali in favore dei dipendenti dello Stato in grado di sostituirsi in modo novativo al decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/1973 (in tema di buonuscita). Va quindi sospeso il giudizio con rimessione degli atti alla Consulta per definire la presente questione di legittimità costituzionale previa cura degli adempimenti di rito e di cui in calce.



*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953 sospende il presente giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per il sindacato di legittimità costituzionale alla luce dell'art. 3 I e II comma della Costituzione, 35 I comma, 36 I comma, 38 II e IV comma, 111 I e II comma, e 117 I comma della Costituzione dell'art. 7 commi 28, 29 e 30 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 nei limiti in premessa esposti.*

*Ordina che a cura della cancelleria di questa Corte la presente ordinanza venga trasmessa alla Corte costituzionale e sia comunicata al presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia nonché al presidente del Consiglio regionale di detta Regione e notificata alle parti in causa Giovanni Bellarosa ed altri cinque attori su meglio indicati e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.*

Trieste, 10 maggio 2018

*Il Presidente estensore:* PELLEGRINI

18C00224

N. 152

*Ordinanza del 6 luglio 2018 della Corte d'appello di Bologna sul ricorso proposto da Manfredi Fiorenzo contro Ministero della giustizia*

**Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Violazione della ragionevole durata del processo - Esclusione, in base all'interpretazione giurisprudenziale costituente diritto vivente, del diritto all'equa riparaazione per le procedure concorsuali di carattere amministrativo.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparaazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), artt. 1-bis, commi 1 e 2, e 2, comma 1.

#### CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

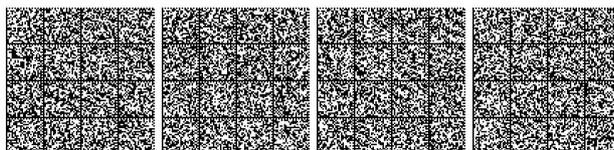
Il Consigliere designato nel ricorso iscritto al n. 354 del ruolo generale dell'anno 2018 ha emesso la seguente ordinanza.

1 — Fiorenzo Manfredi ha presentato ricorso ai sensi degli artt. 3 della legge n. 89/2001, chiedendo a questa Corte d'appello il riconoscimento di un equo indennizzo per l'eccessiva durata della procedura di liquidazione coatta amministrativa della Cooperativa avicunicola Modenese a r.l. (aperta con decreto del Ministero del lavoro il 16 giugno 1990), procedura alla quale egli era stato ammesso per sole lire 9.017.554 a seguito di opposizione allo stato passivo definita con sentenza della Corte d'appello di Bologna n. 139 del 7 febbraio 2001.

Il Manfredi riceveva quindi un pagamento parziale del credito in data 12 maggio 2017.

Con comunicazione del 14 novembre 2017 i commissari liquidatori comunicavano al Manfredi che la procedura era ancora aperta.

2 — Con decreto del 12 giugno 2018 questo Consigliere, designato dal Presidente della Corte d'appello — rilevato che, secondo il consolidato indirizzo della Suprema corte di cassazione il diritto all'equa riparaazione per le conseguenze dell'irragionevole durata del processo, riconosciuto dall'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, non sembra configurabile in relazione alla liquidazione coatta amministrativa, che è procedimento a carattere amministrativo e non giurisdizionale — assegnava al ricorrente un termine di quindici giorni dalla comunicazione del decreto per il deposito di una memoria integrativa.



3 — Con memoria depositata il 22 giugno 2018 il ricorrente ha chiesto a questo Giudice di emettere il decreto di liquidazione dell'equo indennizzo e, in subordine, rimettere gli atti alla Corte costituzionale:

«Affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale della legge n. 89/2001 per violazione dell'art. 3 Cost. e 117 Cost., in combinato disposto con gli articoli 6, 13 e 14 CEDU, nella parte in cui non prevede la possibilità di accedere alle tutele risarcitorie della medesima legge, in favore del soggetto creditore di una procedura di liquidazione coatta amministrativa».

4 — La questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente è rilevante e non manifestamente infondata.

L'art. 1-*bis*, primo comma, della legge n. 89/2001 stabilisce che:

«La parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa».

Il secondo comma della citata norma prevede che:

«Chi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'art. 1-*ter*, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione».

Del pari, l'art. 1-*ter* prevede il riconoscimento di un indennizzo solo per l'eccessiva durata di un «processo», subordinando tale diritto all'esperimento di «rimedi preventivi» che presuppongono un vero e proprio procedimento giurisdizionale davanti all'autorità giudiziaria.

Da ultimo, l'art. 2 sanziona con l'inammissibilità qualunque richiesta di indennizzo ove non siano stati esperiti i «rimedi preventivi» endoprocessuali previsti dai precedenti articoli e prevede la massima durata del «processo» presupposto ai fini della liquidazione dell'equo indennizzo.

5 — Il termine «processo» — dalla cui durata dipende l'indennizzo riconosciuto dalla norma e, più in generale, dall'intera legge — è interpretato, secondo l'orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione, nel senso stretto e letterale del termine.

È conseguentemente escluso da ogni indennizzo, secondo il citato indirizzo, l'eccessiva durata delle procedure concorsuali di natura amministrativa, tra le quali la liquidazione coatta amministrativa (per tutte Cass. 12729/2011, Cass. 28105/2009 e Cass. 17048/2007), nelle quali la gestione della procedura non è diretta o sorvegliata dall'autorità giudiziaria ordinaria, ma dalla Pubblica amministrazione tramite organi da essa stessa designati e variamente denominati (Commissario liquidatore nella lca o Commissario straordinario nella Amministrazione straordinaria).

Il predetto indirizzo non consente di ritenere applicabile alla lca — e quindi neanche al presente procedimento che ha per presupposto una procedura di lca durata oltre sei anni: donde la rilevanza della questione esaminata — le norme che precedono e neppure la disposizione dell'art. 2, comma 2-*bis*, che prescrive:

«Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni», nonostante l'espressione «procedura concorsuale» comprenda in sé anche la lca.

6 — Tale orientamento di legittimità — che ormai, come già detto, costituisce diritto vivente — appare tuttavia in contrasto con l'indirizzo della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima, infatti, con una recente decisione (Cedu 11 gennaio 2018 (Ricorso n. 38259/09 - Causa Cipolletta c. Italia), ha ritenuto che le procedure di fallimento (per le quali l'ordinamento interno ha previsto un indennizzo, in caso di eccessiva durata) e quelle di liquidazione coatta amministrativa (per le quali, secondo la SC, è escluso ogni diritto ad indennizzo liquidabile con le forme della legge n. 89/2001) siano sostanzialmente parificabili, in quanto:

— pendendo la lca, il creditore non può presentare dinanzi ai giudici una domanda di esecuzione volta ad intaccare direttamente il patrimonio della società debitrice;

— il principio di fondo volto ad assicurare la *par condicio creditorum* resta lo stesso, sia in caso di fallimento che in caso di lca;

— la legge fallimentare intende garantire la soddisfazione proporzionale e a parità di condizioni dei diritti dei creditori;

— il commissario liquidatore, benché nominato da un'autorità amministrativa, agisce non allo scopo di far prevalere gli interessi dell'attore pubblico coinvolto nella procedura e ancora meno per privilegiare un creditore a scapito degli altri;



— per contro, egli deve agire in maniera neutrale e imparziale allo scopo di tutelare gli interessi di tutti i creditori;

— anche nell'ambito della lca è possibile ravvisare una contestazione circa l'esistenza stessa di un diritto, della sua portata o delle sue modalità di esercizio;

— al di là della diversa natura attribuita al livello interno dello Stato italiano alla procedura fallimentare e a quella di liquidazione coatta amministrativa, in entrambi i casi il creditore basa la prospettiva di realizzazione del proprio credito sull'attività di un soggetto terzo che verifica l'esistenza dei crediti per poi procedere alla liquidazione degli stessi.

Sulla scorta di tali premesse, la Corte Edu, con la citata sentenza, ha accolto la domanda risarcitoria del ricorrente per violazione dell'art. 13 della Convenzione, che — com'è noto — recita:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

7 — Il diverso orientamento della Corte Edu contrasta con il diritto vivente ricavabile dalle decisioni della Corte di cassazione di segno contrario.

Essendovi un contrasto tra norme interne come uniformemente interpretate a livello di legittimità, e norme convenzionali interposte come sopra interpretate dalla Corte EDU — vigenti nell'ordinamento italiano per effetto dell'art. 117, primo comma, Costituzione — pare necessario a questo giudice sollevare qlc degli articoli 1-*bis*, primo e secondo comma, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 24 marzo 2001 in relazione agli articoli 3, 24 e 117 Cost. laddove non prevedono che, oltre all'irragionevole durata del «processo», anche la irragionevole durata di una «procedura concorsuale», sia essa di carattere giurisdizionale o amministrativo, dia diritto ad ottenere un indennizzo per tale irragionevole durata secondo le forme della legge n. 89/2001.

8 — In ogni caso, tenuto conto dell'interpretazione data dalla Corte Edu, non appare manifestamente infondata la qlc degli articoli 1-*bis*, primo e secondo comma, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 24 marzo 2001 in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Per ciò che concerne il contrasto del dettato normativo con l'art. 3 Cost., sembra palese che il creditore di una liquidazione coatta amministrativa non possa ottenere soddisfazione del pregiudizio subito dal ritardo nella definizione della procedura concorsuale nelle stesse forme e con le stesse modalità assicurati dalla legge n. 89/2001 al creditore di un fallimento o di altra procedura concorsuale gestita o sorvegliata (non dalla Pubblica amministrazione, *ma*) dall'autorità giudiziaria ordinaria.

Né, d'altra parte, questo diverso trattamento dei due creditori (del creditore di una lca e del creditore di un fallimento o di altra procedura sottoposta alla sorveglianza dell'Autorità giudiziaria), può essere considerato irrilevante sulla constatazione che il creditore della lca può, comunque, sempre adire l'Ago in un ordinario giudizio di cognizione.

Deve infatti considerarsi che i due processi, quello ordinario e quello sommario previsto dalla legge n. 89/2001, sono caratterizzati da diritti processuali assolutamente diversi, soprattutto per ciò che concerne l'onere probatorio del pregiudizio subito dal ritardo (presunto nella legge 89 e da dimostrare nel giudizio ordinario).

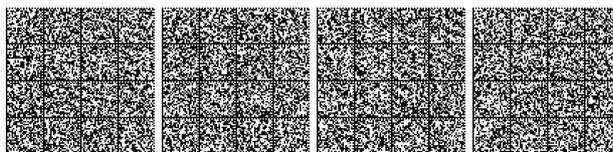
Appare ugualmente leso l'art. 24 Cost., posto che a fronte di una identica situazione soggettiva di vantaggio (l'essere creditore di un fallimento o di una lca), la legge n. 89/2001 attribuisce solo al primo (e non al secondo) la possibilità di ottenere tutela (a causa del ritardo nella chiusura della procedura concorsuale) nelle forme previste dalla legge stessa.

9 — In conclusione, la qlc degli articoli 1-*bis*, primo e secondo comma, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 24 marzo 2001 in relazione agli articoli 3, 24 e 117 Cost. appare rilevante e non manifestamente infondata.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 e seguenti della Costituzione, 295 del codice di procedura civile, 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, così provvede:*

*1. Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1-*bis*, primo e secondo comma, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 24 marzo 2001 in relazione agli articoli 3, 24 e 117 Cost. laddove non prevedono che, oltre all'irragionevole durata del «processo», anche la irragionevole durata di una «procedura concorsuale», sia essa di carattere giurisdizionale o amministrativo, e segnatamente la procedura di liquidazione coatta amministrativa dia diritto ad ottenere un indennizzo per tale irragionevole durata;*



*II. Sospende il procedimento n. 354/2018 avente ad oggetto la domanda di equa riparazione, proposta da Fiorenzo Manfredi nei confronti del Ministero della giustizia, per l'irragionevole durata della liquidazione coatta amministrativa della Cooperativa avicunicola modenese a r.l.;*

*III. Dispone la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del fascicolo n. 354/2018 alla Corte costituzionale;*

*IV. Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bologna, 6 luglio 2018

*Il Consigliere designato: VAROTTI*

18C00225

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-043) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 1 0 3 1 \*

€ 3,00

