

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

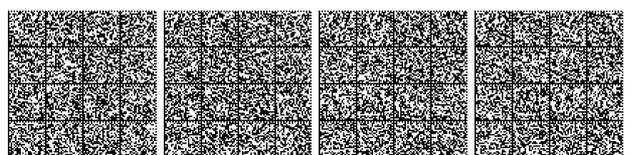
Roma - Mercoledì, 29 marzo 2017

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. **59.** Sentenza 10 gennaio - 24 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Determinazione del canone di concessione per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico in base alla potenza efficiente di ciascun impianto - Nozione di “potenza efficiente”.**

- Legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell’art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015), art. 1, comma 2, lettera *b*); legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)», art. 11, comma 6, lettera *b*); legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), art. 1, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*).

Pag. 1

N. **60.** Sentenza 21 febbraio - 24 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Interventi edilizi in zone sismiche - Modifiche alla disciplina delle varianti presentate al progetto originario in corso d’opera - Definizione, con regolamento attuativo, delle “opere minori” e di quelle “prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità”.**

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)», artt. 5 e 7.....

Pag. 12

N. **61.** Ordinanza 7 febbraio - 24 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Soppressione e commissariamento delle Comunità montane e trasferimento delle loro funzioni alle Unioni montane di Comuni.**

- Legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 (Disposizioni organiche in materia di enti locali), 12, 14 e 16. ....

Pag. 20

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **16.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

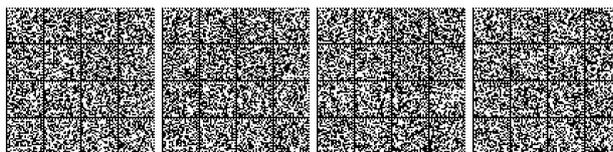
**Regione Veneto - Legge regionale recante “Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali” - Previsione che al popolo veneto spettano i diritti di cui alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302.**

- Legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), intero testo, e art. 4.....

Pag. 25



- N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 febbraio 2017 (della Regione Toscana)
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Proroga all'anno 2017 della sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali, nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle Regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015.**
- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 42, lett. a). . . . . Pag. 35
- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 febbraio 2017 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e determinazione per l'anno 2019 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano gli effetti finanziari mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da concludere entro il 31 gennaio 2017 - Previsione che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, con proprio decreto, entro i successivi trenta giorni, attua quanto previsto per l'anno 2017, e per gli anni successivi, dall'intesa, sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, l'11 febbraio 2016.**
- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392 e 394. . . . . Pag. 40
- N. 40. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 24 marzo 2016
- Processo penale - Contestazione in dibattimento di una circostanza aggravante fondata su elementi già risultanti dagli atti di indagine - Facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova relativamente al reato oggetto della nuova contestazione - Mancata previsione.**
- Codice di procedura penale, art. 517. . . . . Pag. 45
- N. 41. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 7 novembre 2016
- Assistenza e solidarietà sociale - Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione - Stranieri immigrati - Requisiti minimi per beneficiare dei contributi integrativi previsti.**
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 13. . . . . Pag. 51
- N. 42. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 novembre 2016
- Istruzione - Istruzione pubblica - Concorsi per titoli ed esami - Preclusione alla partecipazione del personale docente ed educativo già assunto, nelle scuole statali, con contratto di lavoro a tempo indeterminato.**
- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 110, ultima parte. . . . . Pag. 55



N. 43. Ordinanza del Tribunale di Cuneo del 18 novembre 2016

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativa agli anni 2012-2013 come determinata dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109. ....

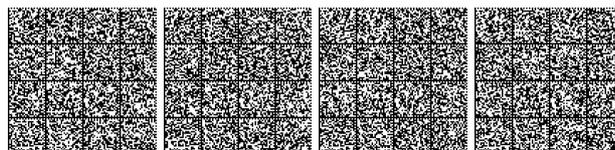
Pag. 60

N. 44. Ordinanza del Tribunale di Cuneo del 18 novembre 2016

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativa agli anni 2012-2013 come determinata dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109. ....

Pag. 66





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 59

*Sentenza 10 gennaio - 24 marzo 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Determinazione del canone di concessione per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico in base alla potenza efficiente di ciascun impianto - Nozione di “potenza efficiente”.**

- Legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell’art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015), art. 1, comma 2, lettera *b*); legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)», art. 11, comma 6, lettera *b*); legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), art. 1, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell’art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015), dell’art. 11, comma 6, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)», e dell’art. 1, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi, il primo notificato il 4-5 gennaio 2016, il secondo spedito per la notifica il 22 marzo 2016 ed il terzo notificato l’8-9 giugno 2016, depositati in cancelleria il 13 gennaio, il 24 marzo ed il 10 giugno 2016 e, rispettivamente, iscritti ai nn. 2, 21 e 29 del registro ricorsi 2016.



Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli e Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

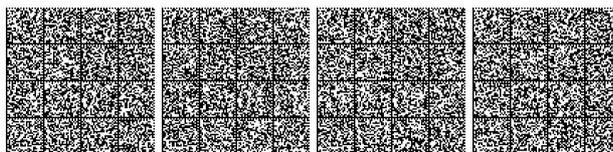
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 4-5 gennaio 2016 e depositato il successivo 13 gennaio (reg. ric. n. 2 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato - dopo aver preliminarmente rammentato che, in materia di concessioni di derivazioni di acque, l'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), prevede che le utenze di acqua pubblica siano sottoposte al pagamento di un canone annuo, regolato sulla media della forza motrice nominale disponibile nell'anno - rileva che la disposizione regionale censurata interviene sull'art. 12 della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche). Tale ultima disposizione era già stata modificata dal legislatore regionale con l'art. 16 della legge 10 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2012)», il quale aveva stabilito un nuovo importo del costo unitario del canone, associato però alla potenza efficiente, come identificata dai rapporti annuali del Gestore dei servizi energetici (GSE), di ciascun impianto idroelettrico e non più alla potenza nominale.

Detto art. 16 era stato impugnato dallo Stato, che lo aveva ritenuto lesivo delle sue competenze esclusive in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, nonché per contrasto con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia di cui alla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia). La Corte costituzionale, tuttavia - dopo aver trasferito la questione, in ragione del contenuto sostanzialmente analogo, sull'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 34, denominata «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 recante: "Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche", integrazione alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 7 recante: "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005 della Regione Abruzzo (legge finanziaria regionale 2003)", modifiche alla legge regionale 12 aprile 2011, n. 9 recante "Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo" e modifica all'art. 63 della L.R. n. 1/2012 recante: Legge finanziaria regionale 2012» - con la sentenza n. 85 del 2014 aveva dichiarato il ricorso in parte infondato, perché la disposizione allora censurata non era afferente alla materia dell'ambiente, e in parte inammissibile, perché non era stato specificato come il riferimento alla potenza efficiente potesse esplicare influenza sui costi.

La disposizione oggi impugnata - prosegue la difesa statale - sostituisce il comma 1-*bis* dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011 e fornisce espressamente una definizione di potenza efficiente, da intendersi quale «massima potenza elettrica, con riferimento alla potenza attiva, comunque realizzabile dall'impianto durante un intervallo di tempo di funzionamento pari a 4 ore, supponendo le parti dell'impianto in funzione in piena efficienza e nelle condizioni ottimali di portata e di salto».



L'Avvocatura generale dello Stato ritiene tale disciplina «gravemente violativa dei principi di concorrenza, la cui tutela è rimessa alla normazione statale secondo la previsione dell'art. 117, comma 2, lettera e) Cost.». La difesa dello Stato osserva che la giurisprudenza costituzionale, con le sentenze n. 64 e n. 28 del 2014, ha riconosciuto che, in relazione al settore dell'attività di generazione idroelettrica, il legislatore statale ha «affrontato l'esigenza di tutelare la concorrenza garantendo l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale», prevedendo espressamente, in particolare, che con decreto del Ministro per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-Regioni, siano stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle Regioni, di valori massimi delle concessioni ad uso idroelettrico (art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante «Misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 134). La circostanza che detto decreto ministeriale non sia stato ancora adottato non farebbe venire meno la competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Alla luce di tale quadro normativo, il ricorrente lamenta che la disciplina regionale censurata avrebbe «l'effetto di alterare le condizioni concorrenziali sul territorio nazionale, discriminando gli operatori idroelettrici insediati in Abruzzo», così violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tutte le Regioni, infatti, adottano canoni parametrati alla potenza nominale media di concessione, con valori oscillanti tra i 13 e i 37 euro per Kw, mentre la disposizione regionale impugnata, nel definire la potenza efficiente come quella «teoricamente producibile durante quattro ore di ipotetico funzionamento, in condizioni ottimali di portata e di salto, sfruttando la massima efficienza possibile dell'impianto», prevede una diversa grandezza di riferimento la quale, essendo sovrastimata, può discostarsi di molto dal valore della potenza nominale. Conseguentemente, l'importo dei canoni potrebbe risultare triplicato, sino a raggiungere un ammontare pari a un terzo dell'attuale prezzo di vendita dell'energia elettrica.

2.- Con memoria depositata l'11 febbraio 2016 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che sia dichiarata cessata la materia del contendere o, in subordine, l'infondatezza del ricorso.

2.1.- La difesa della resistente ripercorre, innanzitutto, l'evoluzione della legislazione regionale in materia di canoni idroelettrici, per poi rilevare come, successivamente alla proposizione del ricorso, sia stata approvata la legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità Regionale 2016)», il cui art. 11, comma 6, è intervenuto sull'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011. In particolare, il legislatore regionale ha disposto la sostituzione del comma 1-bis del suddetto art. 12, come precedentemente modificato dalla disposizione censurata, sostanzialmente ripristinando - secondo la difesa della Regione - la previsione antecedente alla normativa impugnata che, per la definizione di potenza efficiente, rinviava alla definizione ufficiale utilizzata dal GSE e dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG).

Osserva la Regione Abruzzo che su tale previsione antecedente la Corte costituzionale era stata già chiamata a pronunciarsi su ricorso dello Stato, dichiarato in parte infondato e in parte inammissibile con la sentenza n. 85 del 2014: in detta occasione, si affermò, per un verso, che «l'unico principio fondamentale della materia è quello dell'onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava»; per un altro, che il Presidente del Consiglio dei ministri non aveva dimostrato quale influenza sui costi avesse il riferimento alla potenza efficiente. Nella richiamata pronuncia, inoltre, non si fece alcun riferimento all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, che neppure oggi - a parere della resistente - potrebbe considerarsi «parametro legislativo influente ai fini della connotazione di un conflitto, in difetto della emanazione del relativo D.M. di attuazione».

In ragione della novella legislativa, che ripropone una disposizione già previamente impugnata e non dichiarata illegittima, così «uniformandosi, sul piano precettivo, alla lettura costituzionalmente orientata» fornita dalla Corte costituzionale, la difesa regionale chiede, pertanto, che sia dichiarata cessata la materia del contendere.

2.2.- In via subordinata, la Regione Abruzzo ritiene il ricorso infondato.

Osserva, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri non si sarebbe discostato da quanto già argomentato in sede di impugnazione della legge regionale n. 1 del 2012, limitandosi ad ipotizzare una presunta triplicazione del canone «in maniera del tutto teorica», di modo che anche in questo caso - come in quello deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 85 del 2014 - non sarebbe stato specificato «in che modo il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il "verso economico" di tale effetto».



La Regione Abruzzo rileva, poi, che l'art. 35 del r.d. n. 1775 del 1933 sancisce il principio generale di onerosità della concessione di derivazione di acque pubbliche determinato sulla base dell'entità dello sfruttamento della risorsa, che rappresenta - secondo quanto chiarito dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 30 giugno 2009, n. 15234) - l'unico principio fondamentale della materia, assieme alla proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento e all'utilità che il concessionario ne ricava. Al contrario, secondo quanto avrebbe affermato anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2014, non può considerarsi principio fondamentale la determinazione del canone in base a un importo fisso per ogni cavallo nominale di forza motrice.

In applicazione dei principi ora ricordati, la Regione Abruzzo avrebbe «inteso discostarsi dal criterio della potenza nominale concessa investendo la potenza efficiente lorda come parametro oggettivo», in attuazione della competenza legislativa di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La legittimità di tale scelta deriverebbe dall'impossibilità di considerare principio fondamentale una previsione - quella dell'art. 35 del r.d. n. 1775 del 1933 - che costituisce una mera misurazione della tariffa (viene richiamata la sentenza n. 64 del 2014), mentre, a fronte della scarsità della risorsa idrica, sarebbe ragionevole l'aumento del canone attuato con la disposizione censurata, la quale consente che a un aumento del quantitativo di risorsa sottratta corrisponda un aumento del canone in misura progressiva.

Quanto, poi, al comma 7 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, la Regione Abruzzo ritiene che esso debba leggersi in combinato disposto coi commi 4, 5 e 6 del medesimo articolo: prospettiva nella quale i criteri generali di determinazione dei canoni idrici che devono essere fissati con decreto ministeriale dovrebbero ritenersi diretti ad assicurare una omogenea disciplina sul territorio nazionale «solo nei casi di scadenza, rinuncia, revoca e decadenza delle concessioni di grande derivazione». Conseguentemente, la disposizione impugnata non potrebbe ritenersi in contrasto con l'evocata disposizione statale, dal momento che essa «si rivolge esclusivamente agli attuali concessionari, ovvero a coloro che attualmente utilizzano l'acqua per uso idroelettrico e non si trovano nelle condizioni previste dall'art. 37 richiamato». Inoltre, la difesa regionale rileva che la Regione Abruzzo è, con riferimento alla determinazione dei canoni, in linea con le altre Regioni italiane, le quali peraltro applicano canoni anche molto diversi tra loro, così che, a condividere le argomentazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbe concludersi che «l'intero sistema attuale di regolazione dei canoni finirebbe per risultare "anticoncorrenziale"».

La Regione Abruzzo esclude, altresì, che la disposizione censurata possa considerarsi invasiva di competenze esclusive statali. La potestà regionale di determinazione dei canoni, infatti, troverebbe fondamento negli artt. 86 e 89 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), come peraltro sarebbe stato ripetutamente confermato tanto dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche, quanto da decisioni della Corte costituzionale (si richiama, oltre alla sentenza n. 85 del 2014, la sentenza n. 1 del 2008).

La resistente, inoltre, reputa inconferente il richiamo effettuato dal Presidente del Consiglio dei ministri alla sentenza n. 28 del 2014 della Corte costituzionale. Ad avviso della Regione Abruzzo, in detta sentenza la Corte avrebbe bensì ricondotto alla materia «tutela della concorrenza» i commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, ma solo perché dette disposizioni «mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale». Nondimeno, con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe voluto esclusivamente «regolare i canoni legati alle derivazioni in atto da molti anni e non certo i criteri e le gare per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, che sono riservate - senza possibilità di contestazioni di sorta - allo Stato», come è noto sin dalla adozione del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), e come si evince altresì dalla sentenza n. 339 del 2011 della Corte costituzionale. Pertanto, poiché la censurata disposizione regionale riguarda concessioni già in essere, per queste ultime non potrebbe presentarsi alcun problema di accesso al mercato e, conseguentemente, il richiamo del ricorrente all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. dovrebbe reputarsi privo di fondamento.

Parimente inconferente, infine, sarebbe il richiamo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri alla sentenza n. 64 del 2014 della Corte costituzionale. La Regione Abruzzo, infatti, con la disposizione impugnata non avrebbe definito alcun criterio generale per la determinazione dei valori massimi dei canoni. Secondo la resistente, peraltro, la disposizione impugnata sarebbe conforme alla direttiva 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque), la quale impone il principio del recupero dei costi ambiente, recepito dall'art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 febbraio 2015, n. 39 (Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua).



3.- Con un successivo ricorso, spedito per la notifica il 22 marzo 2016 e depositato il successivo 24 marzo (reg. ric. n. 21 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2016 - sostitutivo del già menzionato art. 12, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 25 del 2011, nel testo risultante dalla sostituzione operata con l'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge regionale n. 36 del 2015, impugnato con il ricorso n. 2 del 2016 - ancora per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

3.1.- Dopo aver ricostruito il quadro normativo statale e regionale in cui detta disposizione si inserisce, il ricorrente osserva che essa - rinviando per la definizione di potenza efficiente alla definizione ufficiale utilizzata dal GSE e dall'AEEG - solo apparentemente è caratterizzata da profili di novità, trattandosi, in realtà, di previsione avente portata normativa equivalente a quella impugnata con il precedente ricorso n. 2 del 2016. L'Avvocatura generale dello Stato precisa, in particolare, che il parametro della potenza efficiente con rinvio alla definizione del GSE era già previsto dall'art. 16 della legge regionale n. 1 del 2012, il quale era stato oggetto di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, dichiarato inammissibile perché non era stato dimostrato «come il riferimento alla potenza efficiente [influisse] sui costi e quale [fosse] il “verso economico” di tale effetto» (sentenza n. 85 del 2014).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, in primo luogo ripropone i medesimi argomenti già utilizzati per contestare la legittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata con il ricorso n. 2 del 2016, che dimostrerebbero come, anche in questo caso, la disposizione regionale si ponga in contrasto con i principi in materia di tutela della concorrenza posti dall'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e, conseguentemente, violi l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

In secondo luogo, pone in evidenza come la disposizione impugnata preveda la stessa definizione di potenza efficiente che GSE e AEEG adottano dal 2014, ai sensi della delibera AEEGSI 179/2014/R/EFR, con il che apparirebbe evidente come il censurato art. 11, comma 6, lettera *b*), riproponga una definizione del tutto equivalente a quella contenuta nella legge regionale n. 36 del 2015 e, perciò, sia inidoneo a determinare la cessazione della materia del contendere nel giudizio instaurato avverso di essa, richiamandosi a tal proposito quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (si evocano le sentenze n. 249 del 2014 e n. 272 del 2009).

4.- Con memoria depositata il 29 aprile 2016 si è costituita, anche nel giudizio instaurato con il ricorso n. 21 del 2016, la Regione Abruzzo, chiedendo che sia dichiarata cessata la materia del contendere o, in subordine, l'infondatezza del ricorso.

4.1.- Ricostruita, innanzitutto, l'evoluzione della legislazione regionale in materia di canoni idroelettrici, la difesa regionale rileva che la disposizione oggetto di censura è stata espressamente abrogata ad opera dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), il cui art. 1, comma 1, lettera *b*), ha inoltre sostituito il comma 1-*bis* dell'art. 12 della citata legge regionale n. 25 del 2011, nel testo risultante dalla sostituzione operata con la suddetta disposizione impugnata.

La Regione Abruzzo afferma che quest'ultima è stata in vigore dal 1° gennaio 2016 sino al 14 aprile 2016 e non ha avuto applicazione: per un verso, il breve arco temporale di vigenza non avrebbe, di fatto, consentito ai titolari delle concessioni idroelettriche di effettuare il pagamento dei canoni sulla base di quanto previsto da detta disposizione; per un altro, tale adempimento non sarebbe stato sollecitato dalla struttura regionale competente, la quale ha ritenuto di attendere la definizione della questione di legittimità costituzionale pendente.

La difesa regionale - per il caso in cui la Corte costituzionale ritenesse l'abrogazione e la mancata applicazione non sufficienti a determinare la cessata materia del contendere - procede, poi, a illustrare quelle che ritiene siano le innovazioni sostanziali apportate con la nuova disposizione regionale e la loro portata satisfattiva rispetto alle doglianze prospettate nel ricorso statale.

La nuova formulazione dell'art. 12, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 25 del 2011 rinvia, per la definizione di potenza efficiente, alla «definizione ufficiale utilizzata per la potenza efficiente netta dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI)». Secondo la Regione Abruzzo, la circostanza che quest'ultima faccia riferimento alla potenza efficiente netta - pari alla potenza risultante dalla differenza tra la potenza efficiente lorda dell'impianto e quella assorbita dai suoi servizi ausiliari e dalle perdite nei trasformatori della centrale - parametrizza la determinazione dei canoni idroelettrici a una potenza reale, «tale da non incidere negativamente sulla capacità delle imprese Abruzzesi di operare in pari condizioni sul mercato unico dell'energia elettrica». Non vi sarebbe, pertanto, alcun contrasto con il parametro costituzionale evocato dal Presidente del Consiglio dei ministri.



Tanto premesso, la resistente osserva, altresì, che con la disposizione censurata il legislatore regionale ha inteso uniformarsi alle più recenti esigenze di tutela e salvaguardia del bene acqua, «individuando un criterio diverso dalla potenza nominale introdotto dal R.D. 1775/1933 e certamente più attuale». D'altro canto, quella della potenza efficiente è definizione tecnica utilizzata già per altri aspetti legali ed economici e, pertanto, il suo uso al fine di determinare il reale potenziale di produttività idroelettrica di un impianto sarebbe in linea con il quadro generale di riferimento.

4.2.- In via subordinata, la Regione Abruzzo ritiene il ricorso infondato.

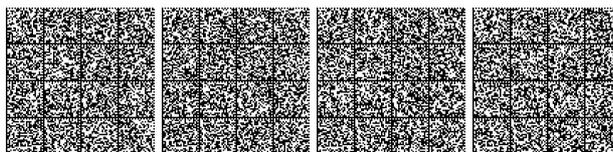
A tal proposito la difesa regionale - dopo aver sottolineato come le argomentazioni del Presidente del Consiglio dei ministri non siano, di nuovo, sufficienti a chiarire in qual modo il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il «verso economico» di tale effetto e come, quindi, non appaia suffragata da adeguati riscontri l'opinata violazione dei principi in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 - ripropone i medesimi argomenti già utilizzati per replicare alle censure di costituzionalità mosse alla disposizione regionale impugnata con il ricorso n. 2 del 2016.

5.- Con un ulteriore e successivo ricorso, notificato l'8-9 giugno 2016 e depositato il successivo 10 giugno (reg. ric. n. 29 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016 - sostitutivo dei commi 1, 1-bis e 1-ter del più volte menzionato art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, nel testo risultante dalla sostituzione operata con l'art. 11, comma 6, della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2016, parzialmente impugnato con il ricorso n. 21 del 2016 - novamente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

5.1.- Ricostruito il quadro normativo statale in tema di determinazione dei canoni, il ricorrente osserva che le disposizioni impuginate provvedono a fissare il costo unitario per l'uso idroelettrico, per le utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw, in euro 35,00 per ogni Kw di potenza efficiente; a rinviare, per la definizione di potenza efficiente, a quella ufficiale utilizzata per la potenza efficiente netta dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e il sistema idrico (AEEGSI); a stabilire che il canone annuo, calcolato applicando il valore per ogni Kw di potenza nominale, sia versato a titolo di acconto ogni anno entro il 28 febbraio; a prevedere che il Servizio regionale, una volta certificata la potenza efficiente da organismo terzo, quantifichi l'importo complessivo a conguaglio; a disporre, infine, che nulla è dovuto nel caso in cui detto conguaglio risulti inferiore a quanto versato anticipatamente a titolo di acconto e che, in caso di mancata comunicazione della potenza efficiente, il canone dovuto è triplicato rispetto al canone dovuto calcolato sulla potenza nominale media di concessione.

Tali disposizioni riprodurrebbero sostanzialmente, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le disposizioni oggetto dei ricorsi n. 2 e n. 21 del 2016 «e [presenterebbero] quindi i medesimi profili di illegittimità costituzionale». La differenza tra di esse sarebbe, in effetti, solo apparente, perché non solo non è mutata la definizione di potenza efficiente, ma «lo scostamento di valori riveniente dal riferimento alla potenza efficiente netta contenuto nella norma che si impugna è, rispetto a quello risultante dalle precedenti definizioni e previsioni normative, assolutamente marginale». In ragione di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'abrogazione dell'art. 11, comma 6, della legge regionale n. 5 del 2016 da parte dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2016 e la contestuale riproduzione del suo contenuto nelle disposizioni oggetto di questo nuovo ricorso si risolva «nel tentativo del legislatore regionale abruzzese di eludere la definizione dei giudizi di legittimità costituzionale» già instaurati, il che, secondo la giurisprudenza costituzionale, dovrebbe portare al trasferimento della questione sulle norme riproduttive di quelle già impuginate (vengono novamente richiamate le sentenze n. 249 del 2014 e n. 272 del 2009).

Sulla falsariga degli argomenti utilizzati nei due precedenti ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che se, come stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, «l'unico principio fondamentale della materia è quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava», il parametro della potenza efficiente non è però proporzionato né all'entità dello sfruttamento né all'utilità economica. Applicando il parametro della potenza efficiente, infatti, il canone concessorio sarebbe sino a tre volte maggiore rispetto a quello calcolato applicando il parametro della potenza nominale media: il che inciderebbe sulla capacità delle imprese di operare in condizioni di parità sul mercato unico dell'energia elettrica.



Si osserva, in particolare, che, dovendo i produttori idroelettrici abruzzesi pagare un canone più elevato, essi non sarebbero in grado di competere con gli operatori stabiliti in altre regioni italiane, i quali, dovendo invece corrispondere canoni più bassi, sarebbero «in condizione di produrre a costi più contenuti e, quindi, di offrire sul mercato dell'energia elettrica prezzi proporzionalmente inferiori a quelli degli impianti abruzzesi». Le disposizioni censurate, pertanto, contrastando con i principi in materia di tutela della concorrenza posti dall'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.- Con memoria depositata il 19 luglio 2016 si è costituita, anche nel giudizio instaurato con il ricorso n. 29 del 2016, la Regione Abruzzo, chiedendo che ne sia dichiarata l'infondatezza.

6.1.- Ripercorsa ampiamente l'evoluzione della legislazione regionale in tema di canoni idroelettrici, la difesa regionale insiste, innanzitutto, nel sostenere che l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 si limiterebbe a disciplinare le procedure di gara per l'affidamento delle nuove concessioni nel settore idroelettrico, di modo che, applicandosi il parametro della potenza efficiente di cui alla disposizione impugnata per la quantificazione dei canoni dovuti dagli attuali concessionari, non vi sarebbe contrasto tra la normativa regionale e quella statale.

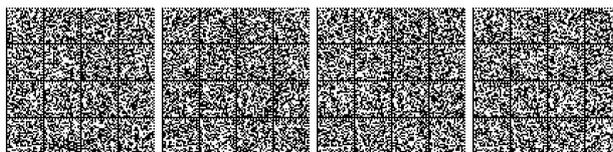
La Regione Abruzzo rileva, poi, che, alla luce del novellato Titolo V della Costituzione, la disciplina afferente alle derivazioni di acqua pubblica andrebbe ricondotta alla potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nell'ambito della quale, in ragione di quanto sarebbe stato affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2014, «il parametro della “potenza nominale” non costituisce un caposaldo inamovibile e insuperabile per il legislatore regionale, il quale, infatti, può legittimamente intervenire nella determinazione dei canoni idroelettrici, con l'unico limite del rispetto del principio di onerosità e proporzionalità della concessione».

La difesa regionale, inoltre, ribadisce nuovamente come le argomentazioni utilizzate dal Presidente del Consiglio dei ministri, non discostandosi da quelle proposte nelle precedenti impugnative, non siano in grado di dimostrare i lamentati effetti sperequativi sul sistema concorrenziale correlati alla determinazione del canone in base alla potenza efficiente. Il ricorrente, in particolare, si sarebbe limitato a una mera illustrazione della differenza tra potenza efficiente netta e potenza efficiente lorda, non supportata però da una dimostrazione tecnico-scientifica sulla paventata maggiore incidenza dei costi. Al contrario, il rinvio alla potenza efficiente netta operato dalla disposizione impugnata farebbe sì che il valore di riferimento sia «sicuramente inferiore» rispetto a quello della potenza efficiente lorda, tanto che il legislatore regionale ha dovuto disciplinare l'ipotesi in cui il dato della potenza efficiente, così calcolato, sia inferiore a quello della potenza nominale.

La Regione Abruzzo osserva, altresì, che, in assenza del decreto ministeriale previsto dall'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, le Regioni non possono non determinare i canoni avendo quali soli parametri, secondo quanto affermato nella sentenza n. 85 del 2014 della Corte costituzionale, i principi dell'onerosità della concessione e della proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento e all'utilità economica che se ne ricava; principi cui il legislatore regionale avrebbe ispirato la propria azione, «potenziando l'applicazione del criterio della proporzionalità, attraverso una più realistica e ragionevole parametrizzazione del canone alla effettiva entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava».

Dopo aver riproposto le osservazioni e gli argomenti già svolti nelle precedenti memorie di costituzione, la Regione Abruzzo assume che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la disposizione impugnata avrebbe una portata innovativa sostanziale rispetto alle precedenti disposizioni regionali in materia, in particolare perché la potenza efficiente netta rappresenterebbe una potenza reale, che può essere anche inferiore alla potenza nominale.

Infine, la resistente ritiene che con la disposizione censurata si sarebbe finito «per perseguire una finalità pro-concorrenziale», creando una situazione di riequilibrio del mercato laddove, per un verso, il Ministero competente non ha ancora adottato il decreto ministeriale di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e, per un altro, mediante il medesimo decreto-legge, che ha modificato l'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, sono state prorogate le concessioni in essere sino al 31 dicembre 2017. Tale circostanza, assieme a quella che il concessionario uscente continua a gestire l'impianto fino al subentro dell'aggiudicatario della gara «alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti» (art. 12, comma 8-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999), renderebbe evidente come, almeno fino al 31 dicembre 2017, non sussistano in Italia i presupposti per un mercato competitivo.



*Considerato in diritto*

1.- Con tre distinti ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni contenute in tre distinte leggi regionali abruzzesi, le quali - intervenendo tutte, in vario modo, sull'art. 12 della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche) - prescrivono che, ai fini della determinazione del canone idroelettrico per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, si faccia riferimento alla potenza efficiente.

Il ricorrente ritiene che con le disposizioni censurate la Regione Abruzzo abbia invaso la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

1.1.- Con l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015) - impugnato con il primo ricorso (reg. ric. n. 2 del 2016) - il legislatore regionale ha definito autonomamente la nozione di potenza efficiente.

Con l'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)» - adottato a seguito del primo ricorso e impugnato con il secondo (reg. ric. n. 21 del 2016) - il legislatore regionale ha rinviato, per la nozione di potenza efficiente, a quella ufficiale utilizzata dal Gestore dei servizi energetici (GSE) e dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG).

Con l'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011) - adottato a seguito del secondo ricorso e impugnato con il terzo (reg. ric. n. 29 del 2016) - il legislatore abruzzese ha, infine, rideterminato il costo unitario del canone, ancorandolo alla potenza efficiente, e, per la definizione di quest'ultima, ha rinviato alla nozione di potenza efficiente netta adoperata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e il sistema idrico (AEEGSI). Ha, inoltre, disciplinato le modalità per la riscossione del canone idroelettrico.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, come detto, che tutte le censurate disposizioni siano invasive della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Esse, infatti, si porrebbero in contrasto con quanto previsto dall'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 134, il quale ha disposto che «[a]ll fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico». Con tale disposizione, come avrebbe riconosciuto questa Corte con le sentenze n. 64 e n. 28 del 2014, il legislatore statale sarebbe intervenuto al fine di tutelare la concorrenza nel settore, garantendo l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale.

In tutte le altre Regioni, rileva il ricorrente, i canoni sono parametrati alla potenza nominale media, conformemente a quanto previsto dalla normativa statale di riferimento, con valori oscillanti tra i 13 e i 37 euro per Kw. Il diverso parametro della potenza efficiente, adottato dalle disposizioni regionali impuginate, determinerebbe un sensibile aumento dei canoni concessori, fino a triplicarli, alterando le condizioni concorrenziali a detrimento degli operatori insediati in Abruzzo.

La potenza efficiente è, infatti, quella teoricamente producibile durante quattro ore di funzionamento in condizioni ottimali di portata e di salto, sfruttando la massima efficienza possibile dell'impianto. Si tratterebbe, quindi, di una potenza sovrastimata, che può risultare di molto superiore alla potenza nominale media.

2.- In considerazione della sostanziale identità dei motivi di censura e della connessione esistente tra i ricorsi, i tre giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

Resta riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni promosse con il ricorso n. 29 del 2016.

3.- Preliminarmente, va disattesa la richiesta, formulata dalla Regione Abruzzo, di dichiarare cessata la materia del contendere in relazione ai giudizi introdotti con i ricorsi n. 2 e n. 21 del 2016, in ragione dell'abrogazione delle disposizioni regionali impuginate dal Presidente del Consiglio dei ministri.



3.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, perché possa dichiararsi la cessazione della materia del contendere è necessario il concorso di due requisiti: lo *ius superveniens* deve avere carattere satisfattivo delle pretese avanzate con l'atto introduttivo del giudizio e le disposizioni oggetto d'impugnazione non devono avere avuto medio tempore applicazione (da ultimo, sentenze n. 8 del 2017, n. 257, n. 253, n. 242 e n. 199 del 2016).

Nel caso di specie, è palese come non sussista già il primo dei suddetti requisiti. L'abrogazione delle disposizioni censurate, difatti, è stata contestualmente accompagnata dall'approvazione di disposizioni, non a caso parimenti impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi n. 21 e n. 29 del 2016, dal contenuto sostanzialmente identico: anch'esse ancorano la determinazione del canone idroelettrico, per le utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw, al parametro della potenza efficiente (quand'anche netta, come stabilito dalle disposizioni regionali censurate con il terzo ricorso statale, e non lorda, come invece previsto dalle disposizioni oggetto delle prime due impugnative). Né rileva, in proposito, la circostanza che la novella legislativa successiva al ricorso n. 2 del 2016, del resto impugnata con il ricorso n. 21 del 2016, avrebbe riprodotto una disposizione già previamente impugnata e non dichiarata illegittima, tanto più che la correlata decisione di questa Corte al riguardo - la sentenza n. 85 del 2014 - è una pronuncia d'inammissibilità.

4.- Venendo all'esame del merito delle questioni, va premesso che, in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico e, in particolare, in tema di determinazione dei canoni di concessione, la normativa di riferimento affonda le sue radici nel regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici).

L'art. 6 di detto testo unico, tanto nella formulazione originaria quanto in quella oggi vigente a seguito della sostituzione operata dall'art. 1 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), stabilisce che le utenze di acqua pubblica hanno per oggetto grandi e piccole derivazioni e precisa, per quanto qui rileva, che sono grandi derivazioni quelle che per produzione di forza motrice eccedono la potenza nominale media annua di kilowatt 3000. L'art. 35 del medesimo regio decreto stabilisce che le utenze di acqua pubblica sono sottoposte al pagamento di un canone annuo, ancorato a ogni kilowatt di potenza nominale.

L'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), ha stabilito che i canoni relativi alle utenze di acqua pubblica costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate e ne ha fissato l'importo in relazione alle diverse utilizzazioni. Per quel che concerne le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, ha determinato il canone, per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, in lire 20.467.

Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), è stata conferita alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (art. 86), specificando che detta gestione comprende, tra le altre, le funzioni amministrative relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi (art. 88).

Nel conferire tali funzioni, il citato decreto legislativo ha peraltro fatto temporaneamente salva la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 29, comma 3). Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), è stata data attuazione a tale direttiva e si è pertanto realizzata la condizione cui la sopracitata disposizione subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

L'art. 12, comma 11, dello stesso d.lgs. n. 79 del 1999 prevedeva, inoltre, che con altro decreto legislativo sarebbero state stabilite le modalità per la fissazione dei canoni demaniali di concessione.

In seguito, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata attribuita alle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, la competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».



Con l'art. 154, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), si è disposto, poi, che «[a]l fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica». Con lo stesso decreto legislativo si è proceduto, nell'art. 175, all'abrogazione della citata legge n. 36 del 1994, il cui art. 18 determinava il canone idroelettrico.

Infine, è intervenuto il già menzionato art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, il quale demanda a un decreto ministeriale, adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente, di stabilire i criteri generali per la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico.

4.1.- Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento, questa Corte, chiamata a pronunciarsi circa il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di canoni idroelettrici, ha affermato che la determinazione e la quantificazione della misura di detti canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014). È invece ascrivibile alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la disciplina di cui all'art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012, ovvero la definizione, con decreto ministeriale, dei «criteri generali» che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni (sentenze n. 158 del 2016 e n. 28 del 2014).

Si è altresì precisato che, in attesa del decreto ministeriale, oggi come allora ancora non adottato, la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici non può ritenersi paralizzata, poiché in assenza del suddetto decreto la disposizione legislativa che ad esso rinvia «non è ancora pienamente operante ed efficace» (sentenza n. 158 del 2016). Le Regioni, salvo l'onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno attualmente titolo, nell'ambito della propria competenza ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto del principio fondamentale «della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava» (sentenza n. 158 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2014), nonché dei principi di economicità e ragionevolezza, previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e condizionanti l'esercizio della competenza regionale già prima della definizione con decreto ministeriale dei criteri generali (sentenza n. 158 del 2016).

4.2.- Le Regioni, in altri termini, sono competenti a determinare e a quantificare, nel rispetto dei sopra ricordati principi, la misura dei canoni idroelettrici, dovendosi ricondurre tale intervento alla materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». È loro precluso, però, adottare «criteri generali» per detta determinazione, essendo tale attività ascrivibile alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»: nella perdurante attesa che sia adottato il ricordato decreto ministeriale, in tale ambito restano pur sempre fermi, ove stabiliti, i criteri previsti dalla normativa statale di riferimento.

5.- Ai fini della risoluzione delle odierne questioni, questa Corte è, allora, chiamata a valutare se le impugnate disposizioni regionali abruzzesi abbiano invaso la competenza esclusiva statale, in materia di «tutela della concorrenza», a dettare «criteri generali» o se, invece, si siano limitate a determinare e quantificare la misura dei canoni idroelettrici, nell'ambito della competenza regionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La disciplina statale di cui al citato art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012 - intervenuta successivamente all'atto introduttivo del giudizio conclusosi con la sentenza n. 85 del 2014 - è diretta, infatti, a porre criteri che, al fine di evitare effetti anticoncorrenziali, garantiscano omogeneità sull'intero territorio nazionale nella determinazione dei canoni idroelettrici, siano essi dovuti dai concessionari futuri come dagli attuali, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale.

6.- Le questioni sono fondate, poiché tutte le censurate disposizioni regionali sono invasive della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

6.1.- A differenza di quanto compiuto dalla Regione Piemonte con la legge scrutinata da questa Corte con la sentenza n. 158 del 2016, la Regione Abruzzo non si è limitata, in effetti, a quantificare il costo unitario del canone, competenza certo di sua spettanza e che incontra il limite del rispetto dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Essa ha, invece, adottato un criterio per la determinazione della misura del canone idroelettrico - la potenza efficiente - diverso da quello, previsto dagli artt. 6 e 35 del r.d. n. 1775 del 1933, della potenza nominale media, il quale, ad oggi e finché non sia adottato il più volte rammentato decreto ministeriale, è inderogabile da parte delle Regioni.



Che questo sia il significato delle disposizioni impugnate emerge nitidamente dalla loro lettera: dette disposizioni, difatti, intervenendo a volta a volta sull'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, affiancano alla quantificazione del costo unitario del canone la potenza efficiente quale grandezza di riferimento - il criterio, appunto - attraverso cui determinare la potenza prodotta dall'impianto idroelettrico e calcolare il canone complessivo dovuto dal concessionario. La circostanza è ammessa apertamente, del resto, dalla stessa resistente, la quale in tutte le tre memorie di costituzione afferma che, con la normativa impugnata, «ha inteso discostarsi dal criterio della potenza nominale concessa investendo la potenza efficiente lorda come parametro oggettivo».

6.2.- Sono, dunque, invasivi dell'ambito materiale di competenza esclusiva statale e, pertanto, vanno dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo n. 36 del 2015 (impugnato con il ricorso n. 2 del 2016) e l'art. 11, comma 6, lettera *b*), della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2016 (impugnato con il ricorso n. 21 del 2016). Entrambi, difatti, sono rivolti all'utilizzazione della potenza efficiente per il calcolo del canone complessivo dovuto dai concessionari: l'uno in quanto, sostituendo il comma 1-*bis* dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, espressamente la definisce; l'altro in quanto, novamente sostituendo il citato comma 1-*bis*, per la sua definizione rinvia a quella adoperata dal GSE e dall'AEEG.

6.3.- Vanno, invece, prese partitamente in esame le lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016 (impugnato con il ricorso n. 29 del 2016).

6.3.1.- La lettera *a*), sostitutiva del comma 1 dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, non è interamente riconducibile alla competenza esclusiva statale.

Essa, infatti, è innanzitutto diretta a (ri)quantificare e (ri)determinare il canone idroelettrico per le utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw, attività che, come si è detto, è ascrivibile alla potestà concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e, pertanto, spetta alle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale. Tuttavia, la disposizione *de qua* stabilisce che il costo unitario per l'uso idroelettrico è di € 35,00, oltre ai relativi aggiornamenti al tasso di inflazione programmata, «per ogni Kw di potenza efficiente», così discostandosi dalla normativa statale, la quale prevede invece che esso sia dovuto per ogni Kw di potenza nominale media. Detto altrimenti, nell'esercitare la propria competenza alla determinazione del costo unitario del canone idroelettrico, la Regione ha pro parte invaso la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», adottando, ancora una volta, un parametro, per il calcolo del canone complessivo dovuto dai concessionari, diverso da quello della potenza nominale media.

L'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016 va pertanto dichiarato illegittimo per la sola parte in cui, nello stabilire il costo unitario del canone per l'uso idroelettrico, prevede che esso sia dovuto «per ogni Kw di potenza efficiente» anziché «per ogni Kw di potenza nominale media». Come detto, fintanto che non intervenga il decreto ministeriale di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, è soltanto il criterio della «potenza nominale media», posto dagli artt. 6 e 35 del r.d. n. 1775 del 1933, quello cui le Regioni possono parametrare i canoni idroelettrici.

6.3.2.- Le lettere *b*) e *c*) - sostitutive, rispettivamente, dei commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011 - intervengono in toto, invece, nella materia «tutela della concorrenza» e, pertanto, debbono essere integralmente dichiarate costituzionalmente illegittime.

Con la prima, infatti, il legislatore regionale rinvia, per la definizione di potenza efficiente, a quella di potenza efficiente netta utilizzata dall'AEEGSI, sostanzialmente riproducendo le disposizioni impugnate con i ricorsi n. 2 e n. 21 del 2016; con la seconda, pone norme correlate all'adozione del criterio della potenza efficiente, poiché provvede a disciplinare le modalità di riscossione del canone idroelettrico calcolato in base a detto criterio.

6.3.3.- La dichiarazione d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla lettera *d*) del medesimo art. 1, comma 1, la quale inserisce, dopo il comma 1-*ter* dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, il comma 1-*ter*-1. Tale ultima disposizione stabilisce, per l'anno 2016, al 31 maggio 2016 il termine di cui al primo periodo dell'art. 12, comma 1-*ter*, della legge regionale n. 25 del 2011, come sostituito dalla citata lettera *c*), ed è, perciò, in stretta e inscindibile connessione con quest'ultima.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse con il ricorso n. 29 del 2016;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), nella parte in cui, nello stabilire il costo unitario del canone per l'uso idroelettrico, prevede che esso sia dovuto «per ogni Kw di potenza efficiente» anziché «per ogni Kw di potenza nominale media»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016;

5) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170059

N. 60

*Sentenza 21 febbraio - 24 marzo 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Interventi edilizi in zone sismiche - Modifiche alla disciplina delle varianti presentate al progetto originario in corso d'opera - Definizione, con regolamento attuativo, delle "opere minori" e di quelle "prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità".**

- Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)», artt. 5 e 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 luglio - 3 agosto 2015, depositato in cancelleria il 4 agosto 2015 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso in epigrafe, notificato il 3 agosto 2015 e depositato il 4 agosto 2015, la Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)», pubblicata nel BUR n. 51 del 9 giugno 2015.

2.- Nell'assunto della ricorrente, le disposizioni citate sarebbero in contrasto con l'art.117, terzo comma, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio», rispetto alle quali le Regioni devono attenersi ai principi fondamentali contenuti nella legislazione nazionale, nel caso individuati nei parametri interposti offerti dagli artt. 65, 93 e 94 del d.P.R. del 6 giugno 2001 n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito, *TUE*).

3.- Adduce, al fine, la Presidenza del Consiglio dei ministri che l'art. 5 della legge regionale impugnata, dispone, tra l'altro, l'abrogazione del quinto comma dell'art. 14 della legge regionale n. 28 del 2011, norma in forza della quale era previsto che: «Fino all'emanazione dei criteri di indirizzo di cui al comma 3 è necessario il preventivo rilascio dell'autorizzazione per tutte le varianti che il richiedente intende apportare, nel corso dei lavori, al progetto originario presentato all'Ufficio provinciale competente per territorio».

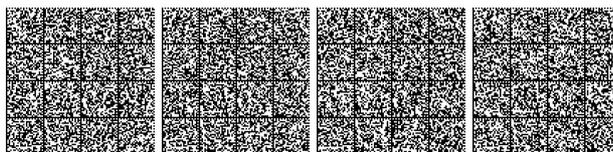
Da tale abrogazione, nell'assunto sotteso al ricorso, ne deriverebbe, come evidente conseguenza, quella in forza della quale, prima dell'entrata in vigore della legge regionale in esame, le varianti al progetto originario presentate in corso d'opera non risulterebbero più incluse tra gli interventi edilizi soggetti alla autorizzazione sismica prevista dall'art. 94 del TUE, dovendosi ritenere quest'ultima passaggio imprescindibile per tutti gli interventi da effettuare in zone sismiche diverse da quelle a bassa sismicità indicate nei decreti di cui all'art 83 dello stesso testo unico.

Da qui la lamentata illegittimità costituzionale del richiamato art. 5 della legge regionale impugnata per la addotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in ragione dell'affermato contrasto con il principio fondamentale in materia di governo del territorio espresso dal citato art. 94, evocato quale parametro interposto.

4.- Sostiene, ancora, il Governo ricorrente, la illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, disposizione in forza della quale la Regione resistente ha introdotto l'art. 19-bis all'interno della legge regionale n. 28 del 2011.

4.1.- Nel ricorso si segnala che il secondo comma, lettera *d*), del citato art. 19-bis, introdotto con l'art. 7 della legge regionale impugnata, rinvia ad un regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta regionale, la definizione delle «opere minori» e di «quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità», da ritenersi estranee sia al procedimento di autorizzazione preventiva previsto dagli artt. 7 e 8 della legge n. 28 del 2011 che da quello di preavviso, con contestuale deposito, disciplinato, per le opere ricomprese in zone definite di bassa sismicità, dagli artt. 9 e 10 della stessa legge regionale.

4.2.- Si adduce, ancora, che il terzo comma del nuovo art. 19-bis della legge regionale n. 28 del 2011, introdotto dalla disposizione impugnata, rimanda, a sua volta, «per gli aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento», ad una deliberazione della Giunta regionale, da assumere sentito «il Tavolo Tecnico Scientifico di cui all'art 2, comma 5», sempre della legge regionale n. 28 del 2011, oggetto delle modifiche contestate.



4.3.- Ad avviso del Governo, né la categoria delle «opere minori», né quella delle opere «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità», cui fa riferimento la disposizione regionale, è conosciuta dalla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, contenuta nel già richiamato TUE e nel decreto del Ministro delle infrastrutture del 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni).

4.3.1.- Le norme regionali sopra richiamate sarebbero, dunque, in contrasto con i principi fondamentali nelle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» sanciti dagli artt. 65, 93 e 94, primo comma, del TUE, integralmente trasposti, nel loro tenore letterale, nel testo del ricorso.

4.3.2.- Il ricorrente, infine, nel sostenere l'illegittimità addotta, richiama il portato argomentativo proprio di alcuni precedenti di questa Corte dai quali emerge, in sintesi, l'orientamento in forza del quale la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica deve essere ricondotta all'ambito del «governo del territorio», nonché alla «materia della protezione civile», per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica; e, ancora, che alla luce di questo definito ambito competenziale, le norme interposte all'uopo richiamate costituiscono principi fondamentali non derogabili dalla legislazione regionale nell'ottica della vigilanza assoluta che occorre garantire, senza distinzioni, sull'intero territorio nazionale, avuto riguardo alle costruzioni da effettuare in zone coperte dal rischio sismico.

Da qui la denunciata illegittimità costituzionale anche dell'impugnato art. 7, nelle parti sopra riferite, sempre in relazione all'art 117, terzo comma, Cost.

5.- La Regione Abruzzo, pur se ritualmente chiamata in giudizio, non si è costituita.

6.- Con memoria depositata il 31 gennaio 2017, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha ribadito la natura di principio fondamentale da ascrivere al disposto di cui all'art. 94 del TUE; ciò avuto riguardo, in particolare, alla censura mossa nei confronti dell'art. 5 della legge impugnata.

Sempre con riferimento a tale censura da ultimo richiamata, il Governo ricorrente ha altresì specificato che sino alla abrogazione disposta con la norma impugnata, la disciplina regionale, in linea con il parametro interposto, richiedeva l'autorizzazione preventiva per tutte le varianti in corso d'opera; espunto dal quadro normativo il quinto comma dell'art. 14, in attesa del regolamento, sarebbe da ritenersi non necessaria l'autorizzazione per qualsivoglia tipo di variante, in aperto contrasto con il dato offerto dal principio fondamentale cristallizzato dal citato art. 94 del TUE.

Con riferimento, poi, alla censura prospettata in ordine all'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, il Governo ricorrente ha segnalato che le disposizioni impugnate sono state abrogate, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 14, comma 6, lettere a) e b) della legge regionale 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)».

Alla luce di tale sopravvenienza, il Governo ha comunque ribadito le conclusioni articolate con il ricorso, delimitate, tuttavia, al periodo di vigenza delle norme impugnate ove fatte oggetto di effettiva applicazione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Governo ha impugnato gli artt. 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011 n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)».

Nell'assunto sotteso al ricorso, le disposizioni citate sarebbero in contrasto con l'art.117, terzo comma, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio». In particolare, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito, *TUE*); limitatamente al solo art. 7 della legge impugnata, i parametri interposti evocati a sostegno delle relative censure sono anche quelli offerti dagli artt. 65 e 93 dello stesso TUE.

2.- Le norme oggetto di censura incidono sulla legge regionale n. 28 del 2011, finalizzata (art. 1) alla «tutela della pubblica incolumità» e al «miglioramento delle azioni volte alla prevenzione ed alla riduzione del rischio sismico nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale» e in particolare del TUE. Più precisamente, con le norme impugnate se ne abrogano alcuni contenuti, segnatamente in ragione di quanto previsto dall'art. 5 della legge regionale n. 12 del 2015; se ne introducono di nuovi, in forza dell'art. 7 della stessa legge.



3.- Tanto premesso, avuto riguardo al tenore dell'art. 5 della legge regionale impugnata, nella parte in cui dispone l'abrogazione del comma 5 dell'art. 14 della legge regionale n. 28 del 2011, la Presidenza del Consiglio dei ministri sostiene che da tale abrogazione deriverebbe l'esenzione delle varianti in corso d'opera dalle verifiche preventive imposte, sull'intero territorio nazionale, dall'art. 94 del TUE in relazione agli interventi edilizi da realizzare in località sismiche purché non caratterizzate da un basso rischio sismico. Ciò in quanto la norma abrogata prevedeva che, sino alla data di definizione dei criteri previsti dallo stesso art. 14, comma 3, doveva ritenersi necessario «il preventivo rilascio dell'autorizzazione per tutte le varianti che il richiedente intende apportare, nel corso dei lavori, al progetto originario presentato all'Ufficio provinciale competente per territorio».

Di qui l'illegittimità costituzionale rivendicata con riferimento alla prima delle norme censurate con il ricorso.

4.- La censura deve ritenersi inammissibile perché dal complessivo quadro di riferimento normativo, integralmente trascurato nel ricorso, emerge non solo che la norma abrogata non era efficace al momento della proposizione del ricorso ma, soprattutto, che da siffatta abrogazione non consegue la situazione prospettata dal Governo a sostegno della denunciata illegittimità costituzionale.

4.1.- Giova chiarire, al riguardo, che tra gli interventi edilizi presi in considerazione dalla legge regionale n. 28 del 2011, quello che occupa immediatamente la censura in oggetto attiene alle varianti in corso d'opera, rispetto alle quali assumono un rilievo decisivo, oltre all'art. 14, oggetto dell'abrogazione contrastata, anche e soprattutto gli artt. 6, 7 e 9 della legge citata.

Più precisamente, la relativa disciplina regionale, nell'individuare gli interventi edilizi sottoposti a verifica preventiva (ex art. 7) o, in alternativa, al solo deposito del progetto presso l'ufficio territorialmente competente, con obbligo di mera comunicazione dell'avvio dei lavori (ex art. 9), a seconda della zona (ad alta, media oppure bassa sismicità) coperta dall'azione edilizia, fa cenno alle sole varianti definite «sostanziali» (così l'art. 6, comma 1, cui fanno esplicito richiamo, il primo comma dell'art. 7 nonché il primo comma dell'art. 9 nel delineare la correlata attività di vigilanza).

La legge in disamina non contiene, tuttavia, una immediata definizione del contenuto delle varianti «sostanziali». Nel suo portavoce originale rimandava (ai sensi del combinato disposto di cui ai commi terzo e quarto, lettera d, dell'art. 14) a successivi criteri definitivi che avrebbe dovuto dettare, all'uopo, una deliberazione della Giunta regionale. In esito alle modifiche apportate dall'art. 1, primo comma, della legge regionale 29 dicembre 2014 n. 49, recante «Modifiche alla L. R. 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed alla L. R. 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio)», la deliberazione della Giunta regionale è stata, poi, sostituita dalla previsione di un regolamento attuativo, avente il medesimo oggetto, quantomeno avuto riguardo al tema delle varianti.

4.2.- È a dirsi, peraltro, che l'art. 5 della legge regionale n. 12 del 2015, oltre al citato comma 5 dell'art. 14 della legge regionale n. 28 del 2011, ha altresì abrogato anche i commi dal 3 al 4-bis del medesimo articolo (inerenti l'accennato regolamento attuativo). Al contempo, il contenuto di tali ultime disposizioni è stato trasferito, con alcune modifiche, nel testo dell'art. 19-bis della legge regionale n. 28 del 2011 in forza di quanto previsto dall'art. 7 sempre della legge regionale oggetto di impugnazione.

Dopo la proposizione del ricorso che occupa, il regolamento attuativo è stato emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale del 5 agosto 2015, n. 3 (Regolamento attuativo della legge regionale 11 agosto 2011, n. 28, recante norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche), ed è entrato in vigore il 20 agosto 2015. All'art. 12, detto regolamento, reca, per quel che qui interessa, la distinzione di contenuto tra varianti «sostanziali», «rilevanti» e «non sostanziali», utile, per quanto già detto, ai fini del combinato disposto di cui agli artt. 6, primo comma, 7, primo comma, e 9, primo comma, della legge regionale n. 28 del 2011, nell'ottica della individuazione degli interventi per i quali deve ritenersi necessaria la preventiva autorizzazione di cui all'art. 7 citato. Con il successivo decreto del Presidente della Giunta regionale 30 dicembre 2016, n. 3 (Regolamento attuativo della legge regionale 11 agosto 2011, n. 28, recante norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche), è stato abrogato il precedente regolamento (art. 20) e sono state ribadite le definizioni inerenti i contenuti delle varianti secondo le tre tipologie tracciate dal regolamento abrogato (art. 13).

4.3.- Infine, sempre preliminarmente, va rimarcato che la stessa legge regionale n. 49 del 2014 - oltre a prevedere la forma del regolamento attuativo per la definizione dei criteri citati dal comma 3 dell'allora vigente art. 14 - all'art. 3, comma 1, ha anche (ulteriormente) differito i termini di applicabilità delle disposizioni contenute nei titoli III e IV della legge regionale n. 28 del 2011; titoli che ricomprendono sia le disposizioni censurate con il presente ricorso, sia quelle che ne costituiscono l'implicito supporto (in particolare gli artt. da 6 a 10).



In particolare, subito dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 28 del 2011, il legislatore regionale ebbe a differirne l'applicabilità, sostanzialmente congelandone gli effetti, avuto riguardo ai due titoli sopra segnalati, con una serie di interventi normativi reiterati nel tempo.

Tanto è avvenuto, limitando la disamina al dato normativo vigente alla data di proposizione del ricorso, grazie a quanto previsto dalla legge regionale 13 dicembre 2011 n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», poi modificata, *in parte qua*, da successivi interventi legislativi, l'ultimo dei quali, in epoca antecedente alla legge regionale n. 49 del 2014, apportato con la legge regionale 26 settembre 2014 n. 36, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria regionale 2014) e alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione)». In forza di tale ultimo intervento normativo è stata sospesa la applicabilità delle citate disposizioni sino al 31 dicembre del 2014.

In tale cornice normativa di riferimento è intervenuta, come anticipato, la legge regionale n. 49 del 2014, il cui art. 3 ha legato la durata del congelamento della efficacia delle dette disposizioni alla data di entrata in vigore del citato regolamento attuativo, previsto dallo stesso intervento legislativo; condizione che, alla data di proposizione del ricorso, non si era ancora verificata.

5.- Tale complessivo quadro normativo di riferimento, vigente all'epoca di proposizione del ricorso, oltre a disvelare la fragilità della censura ne rende al contempo evidente la carenza argomentativa.

5.1.- Dalla lettura dell'atto emerge, con immediatezza, che il ricorso non può ritenersi diretto a contrastare la scelta normativa, operata a monte dalla Regione resistente, relativa alla espunzione delle varianti in corso d'opera, diverse da quelle sostanziali, dalla verifica preventiva imposta dall'art. 7 della legge regionale n. 28 del 2011, quale che sia l'intensità del rischio sismico che caratterizza la relativa zona coperta dall'intervento edilizio. Una tale contestazione avrebbe dovuto avere ad oggetto l'art. 6 della legge regionale n. 28 del 2011, letto in combinato disposto con l'art. 7 della stessa legge: disposizioni, queste, che, non risultano neppure sostanzialmente evocate dal portato del ricorso *in parte qua* e che, dunque, devono ritenersi estranee alla impugnazione in disamina.

5.2.- Piuttosto, l'aver limitato l'impugnazione alla sola intervenuta abrogazione del comma 5 dell'originario art. 14 della citata legge regionale, destinato a regolare la sola fase transitoria in attesa della individuazione delle varianti soggette a verifica preventiva, lascia coerentemente pensare ad una contestazione esclusivamente rivolta a denunciare la situazione, contingente, provocata dalla evidenziata abrogazione e dalla mancata adozione, all'epoca dell'intervento normativo impugnato, del regolamento chiamato a tracciare i contenuti delle dette varianti. Ciò, del resto, in linea con la precisazione in tal senso espressa con la memoria depositata prima della udienza.

5.3.- In definitiva, l'assunto del Governo ricorrente muove, sul piano logico, dalla limitata riferibilità alle sole varianti sostanziali della verifica imposta dall'art. 7 della legge regionale n. 28 del 2011 e mira a denunciare l'asserito vuoto normativo provocato dalla abrogazione del comma 5 dell'art. 14 della medesima legge in presenza del quale, sino alla adozione del regolamento attuativo, ogni intervento in variante andava sottoposto ad autorizzazione preventiva.

5.4.- Ricondotta in questi termini la doglianza sottesa al ricorso, emerge con evidenza che una puntuale e completa visione del dato normativo in oggetto avrebbe messo in chiaro l'inconferenza della censura prospettata.

Il ricorso difetta di ogni minima argomentazione in ordine alle ragioni in forza delle quali, per effetto della norma abrogativa oggetto di censura, si sarebbe realizzato l'assunto della esenzione integrale delle varianti, senza distinzione di sorta, dai controlli preventivi imposti, sul territorio nazionale, dalla norma correttamente evocata quale parametro interposto. Ed è proprio il mancato confronto con la stratificazione normativa sopra accennata che non ha consentito al Governo ricorrente di considerare che la disciplina dettata dalla legge regionale n. 28 del 2011, malgrado l'abrogazione oggetto di contestazione, non poteva né avrebbe mai dato luogo alla situazione prospettata con la censura, da ritenersi per contro rilevante, nell'ottica della paventata incostituzionalità, ove riscontrata.



In particolare, alla luce di quanto sopra segnalato, nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge in questione e quello del primo congelamento dei relativi effetti, all'uopo disposto dal legislatore regionale, la situazione di riferimento doveva ritenersi puntualmente regolata dalla norma abrogata. Avuto riguardo al lasso di tempo successivo e sino alla previsione del regolamento attuativo, la norma oggetto di abrogazione era di fatto inoperante: ogni rilievo sul regime delle verifiche relative alle varianti inerenti interventi edilizi in zone caratterizzate da una sismicità media o alta andava in coerenza veicolato in direzione della disciplina regionale applicabile *ratione temporis*, in conseguenza della temporanea inefficacia delle previsioni della legge regionale in oggetto, disciplina assolutamente estranea al percorso argomentativo ed al petitum del ricorso in esame. Infine, all'esito della previsione del regolamento attuativo quale strumento chiamato a definire il discrimine tra varianti sostanziali e non e, soprattutto, una volta legata la vigenza della relativa disciplina alla stessa emanazione del detto regolamento, la disposizione abrogata doveva ritenersi ormai deprivata di rilievo: la disciplina transitoria dettata dal comma 5 dell'art.14 non solo non era efficace al momento dell'impugnazione ma soprattutto mai lo sarebbe stata perché l'entrata a regime del nucleo essenziale della legge regionale n. 28 del 2011, compreso il tema afferente le verifiche sugli interventi edilizi, presupponeva imprescindibilmente l'emanazione del regolamento e dunque la definizione delle varianti sostanziali (le uniche soggette all'autorizzazione preventiva) con conseguente superamento della situazione di incertezza che aveva costituito la ragion d'essere della cautela sottesa alla norma abrogata.

5.5.- Il complessivo quadro normativo di riferimento, integralmente pretermesso dal ricorrente, mette in evidenza l'inconsistenza argomentativa della prospettazione, lontana, dunque, da quella soglia minima di chiarezza e completezza cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (*ex plurimis*, le sentenze n. 251 e n. 60 del 2015, nonché la sentenza n. 88 del 2014).

5.6.- Né, del resto, può avviarsi a tale decisiva carenza argomentativa utilizzando al fine la memoria depositata prima della udienza.

A parte il dato della inutilizzabilità delle relative deduzioni se destinate, come nel caso, a riposare su un ricorso radicalmente privo di argomentazioni a sostegno della censura (*ex plurimis*, da ultimo, la sentenza n. 202 del 2016), è a dirsi che anche la detta memoria difetta, integralmente, del necessario confronto sistematico con il quadro normativo di riferimento da ritenersi imprescindibile per una corretta individuazione dei termini della questione, altrimenti rimessi al solo sforzo interpretativo della Corte.

Di qui l'anticipata conclusione della inammissibilità della censura.

6.- Il Governo ha anche impugnato l'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, disposizione con la quale, apportando alcune modifiche e procedendo ad alcune abrogazioni, la Regione resistente ha trasferito parte del contenuto dell'originario art. 14 della legge regionale n. 28 del 2011 all'interno del disposto dell'art. 19-*bis* della stessa legge, appositamente introdotto dalla novella oggetto di scrutinio.

In particolare, si contesta il comma 2, lettera *d*), del nuovo art. 19-*bis*, in forza del quale il più volte citato regolamento attuativo avrebbe anche il compito di definire il contenuto delle «opere minori» nonché di «quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità», da ritenersi esentate sia dal procedimento di autorizzazione preventiva previsto dagli artt. 7 e 8 della legge regionale n. 28 del 2011, sia da quello di preavviso, con contestuale deposito, disciplinato, per le opere ricomprese in zone definite di bassa sismicità, dagli artt. 9 e 10 della stessa legge.

Si contrasta, altresì, il comma 3 del nuovo art. 19-*bis*, con il quale si rimanda «per gli aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento», ad una deliberazione della Giunta regionale, da assumere sentito «il Tavolo Tecnico Scientifico di cui all'art 2, comma 5», sempre della legge regionale n. 28 del 2011, oggetto delle modifiche contestate.

6.1.- Con riferimento a tali disposizioni si rileva che né la categoria delle «opere minori», né quella delle opere «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità», cui si riferisce la disposizione regionale, sono conosciute dalla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, contenuta nel già richiamato TUE. Le norme regionali sopra richiamate sarebbero, dunque, in contrasto con i principi fondamentali nelle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» sanciti in particolare dall'art. 94, comma 1, nonché dagli artt. 93 e 65, del citato testo unico.

6.2.- Il Governo, con la memoria depositata prima della udienza, ha infine evidenziato che le citate disposizioni inerenti l'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, impuginate con il ricorso in esame, sono state abrogate dall'art. 14, comma 6, lettere *a*) e *b*) della legge regionale 19 gennaio 2016 n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)».



Tale abrogazione, successiva alla proposizione del ricorso, per quanto si chiarirà di seguito, non porta a ritenere cessata la relativa materia del contendere.

7.- È fondata la prima delle censure rivolte in direzione dell'art. 7 della legge impugnata, laddove assegna al regolamento il compito di definire «le opere minori» e quelle «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità».

7.1.- Secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile», per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica (in termini la sentenza n. 167 del 2014).

In coerenza, si è ritenuto che, nella materia in disamina, assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (in termini la sentenza n. 282 del 2016, la sentenza n. 300 del 2013 e quella n. 182 del 2006).

7.2.- Tra queste disposizioni, assume rilievo fondamentale il disposto di cui all'art. 94 del TUE - parametro principalmente evidenziato dalla censura in oggetto - in forza del quale, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione», così da costituire espressione evidente, alla pari degli altri parametri interposti indicati dal ricorrente, dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata «[...] ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (così la citata sentenza n. 182 del 2006).

7.3.- Seguendo detta impostazione questa Corte ha già avuto modo di dichiarare costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza e controllo alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (così la già citata sentenza n. 300 del 2013 e quella distinta dal n. 64 del 2013).

Di qui la illegittimità costituzionale dell'art. 7 oggetto di impugnazione, nella parte in cui ha introdotto il secondo comma, lettera *d*), all'interno del disposto di cui all'art. 19-*bis* della legge regionale n. 28 del 2011.

8.- Sorte diversa tocca alla ulteriore censura che il Governo ha riservato all'art. 7 della legge impugnata, laddove rinvia ad una delibera della Giunta regionale la definizione degli «aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento».

8.1.- Giova premettere che siffatta censura involge una disposizione che l'art. 19-*bis* si trascina, immutata, dal tenore originario dell'art. 14 sempre della legge regionale n. 28 del 2011: il comma 3 dell'art. 19-*bis*, introdotto dalla disposizione impugnata, coincide, infatti, integralmente con il testo del comma 4-*bis* dell'art. 14, così come aggiunto allo stesso dall'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 49 del 2014, poi abrogato dall'art. 5 della legge impugnata (perché trasposto, come anticipato, all'interno dell'art. 19-*bis*).

Tanto, tuttavia, non ne ostacola l'impugnabilità, per l'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi di impugnazione in via principale atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (in termini la sentenza n. 231 del 2016).

8.2.- Piuttosto, la censura si caratterizza per l'assoluta genericità che ne connota il portato, mancando ogni indicazione argomentativa utile a sostenere le ragioni del lamentato contrasto tra la disposizione regionale impugnata e i parametri evocati.

Dal che l'inammissibilità per la carenza di adeguata motivazione in conformità con la giurisprudenza della Corte in precedenza riportata.

9.- Le due disposizioni inerenti l'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, impugunate con il ricorso in esame, come già evidenziato, sono state abrogate dall'art. 14, comma 6, lettere *a*) e *b*) della legge regionale n. 5 del 2016.



Tanto non muta, tuttavia, i termini di definizione delle rispettive questioni.

9.1.- Il richiamato *ius superveniens* assume rilievo unicamente con riferimento alla censura mossa nei confronti del citato art. 7 nella parte in cui ha introdotto la lettera *d*) del comma 2 dell'art. 19-*bis* della legge regionale n. 28 del 2011, assegnando al regolamento il compito di definire «le opere minori» e quelle «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità»; ciò in ragione della già rilevata inammissibilità della residua questione rivolta in direzione del detto art. 7.

9.2.- Tanto precisato, va ricordato che secondo quanto costantemente affermato da questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 199 e n. 185 del 2016), affinché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere in caso di giudizio principale, è necessaria la sopravvenuta abrogazione della norma impugnata o, quantomeno, la modificazione della stessa in termini tali da neutralizzare radicalmente la pretesa avanzata con il ricorso; occorre, inoltre, che le norme abrogate o modificate non abbiano avuto applicazione medio tempore.

9.3.- Se l'intervenuta abrogazione rende evidente la presenza del primo requisito funzionale al venir meno delle ragioni del contendere, quanto al secondo requisito va rimarcato che il regolamento attuativo più volte richiamato, emanato dopo il ricorso, contiene una esplicita elencazione sia delle opere che possono ritenersi «minori» sia di quelle definite di «trascurabile importanza ai fini della pubblica incolumità» in linea con quanto previsto dalla norma censurata, poi abrogata: la relativa appendice di riferimento, infatti, pur se nel titolo sembra limitarsi solo alle seconde, prevede una tabella esplicativa nella quale risultano elencate anche le opere cosiddette «minori».

9.4.- Si è già evidenziato che l'operatività delle norme dettate dalla legge regionale n. 28 del 2011, avuto riguardo anche all'autorizzazione di cui all'art. 7 o al deposito di cui all'art. 9, in altre parole, alle incombenze essenziali attraverso le quali si dipana l'attività di vigilanza connessa agli interventi edilizi in zone sismiche, è stata via via differita nel tempo.

Limitando il discorso agli interventi normativi immediatamente prossimi e a quelli successivi alla proposizione al ricorso, tale congelamento, in ragione di quanto disposto dalla legge regionale n. 49 del 2014, è stato (ulteriormente) realizzato subordinando l'efficacia delle disposizioni in questione all'emanazione del regolamento attuativo previsto, oggi, dal citato art. 19-*bis*.

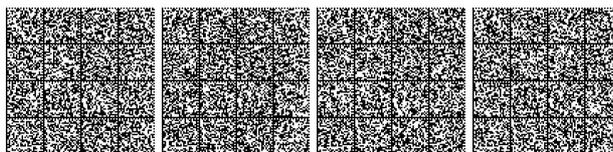
Successivamente alla adozione del regolamento, la sospensione della vigenza delle norme in oggetto è stata realizzata attraverso la legge regionale 22 settembre del 2015 n. 23, recante «Provvedimenti relativi alla destinazione del complesso immobiliare "Autoporto di Castellalto", modifiche alla legge regionale 29 novembre 2002, n. 28 (Norme ed indirizzi sull'intermodalità regionale) e disposizioni urgenti per assicurare il controllo e la vigilanza sugli interventi nelle zone sismiche», il cui art. 4, comma 1, ne ha spostato in avanti la data di efficacia dal momento dell'entrata in vigore del regolamento attuativo (20 agosto 2015) a tutto il 31 dicembre 2015; ancora, per il tramite della legge regionale n. 5 del 19 gennaio 2016, il cui art. 14, quinto comma, lettera *b*), ha posticipato il detto termine a tutto il 15 febbraio 2016; infine, con la legge 4 marzo 2016, n. 8 (Modifiche alla legge regionale n. 6/2016, alla legge regionale n. 17/2001, alla legge regionale n. 23/2011, alla legge regionale n. 28/2011, alla legge regionale n. 23/2015, alla legge regionale n. 42/2015, alla legge regionale n. 18/1983, alla legge regionale n. 36/2015 e interpretazione autentica dell'articolo 14, comma 1, della legge regionale n. 40/2010), la durata di tale differimento di efficacia è stata prevista sino al 15 marzo del 2016 in ragione di quanto dettato dall'art. 5, comma 3, lettera *b*).

9.5.- Tale inefficacia della normativa di riferimento, evidentemente decisiva nell'ottica della possibile incidenza assunta dalla intervenuta abrogazione della disposizione introdotta dalla norma impugnata, non sembra tuttavia caratterizzata da una linea di continuità immune da soluzioni.

Vero è che tutti i citati interventi legislativi hanno individuato il *dies a quo* della sospensione nel momento della entrata in vigore del regolamento, essendo, invece, ovviamente differente solo il termine finale di siffatta sospensione, di volta in volta diversamente dettato. È a dirsi, tuttavia, che il primo di tali interventi legislativi, quello previsto dall'art. 4 della legge regionale n. 23 del 2015, è entrato in vigore nel settembre del 2015 quando già era vigente, a far data dal 20 agosto dello stesso anno, l'originario regolamento attuativo previsto dall'art. 19-*bis* della legge regionale n. 28 del 2011, poi sostituito da quello attualmente vigente: pur se per uno iato temporale molto modesto, la stessa legge regionale n. 28 del 2011, nelle parti qui in disamina, era dunque già in vigore.

Nulla esclude, pertanto, che in tale arco temporale, facendo leva sulla temporanea vigenza delle norme di riferimento, siano stati posti in essere interventi edilizi che, ricompresi tra quelli descritti in seno alla citata appendice, siano rimasti estranei ad ogni verifica da parte delle autorità competenti, dando sostanza alla lesione prospettata con la censura in oggetto.

Tanto impone, nel caso, la forza demolitoria della declaratoria di incostituzionalità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011 n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)» nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) all'art. 19-bis, la lettera d) del comma 2;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 12 del 2015;

3) dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo n. 12 del 2015, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2011, all'art. 19-bis, il comma 3.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170060

n. 61

*Ordinanza 7 febbraio - 24 marzo 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Soppressione e commissariamento delle Comunità montane e trasferimento delle loro funzioni alle Unioni montane di Comuni.**

– Legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 (Disposizioni organiche in materia di enti locali), 12, 14 e 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, 14 e 16 della legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 (Disposizioni organiche in materia di enti locali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra la Comunità montana Alpi del Mare e la Regione Piemonte ed altri, con ordinanza del 16 aprile 2015, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che, nel corso di un procedimento promosso dalla Comunità montana Alpi del Mare nei confronti della Regione Piemonte e altri, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza del 16 aprile 2015 (reg. ord. n. 140 del 2015), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 14 e 16 della legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 (Disposizioni organiche in materia di enti locali), in riferimento all'art. 123, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 3, 4 e 8 della legge regionale statutaria Piemonte 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte);

che il giudice *a quo* premette di essere investito del ricorso proposto dalla Comunità montana Alpi del Mare per l'annullamento degli atti con i quali la Regione Piemonte aveva indetto la selezione pubblica per la nomina dei commissari liquidatori, ai sensi degli artt. 12 e seguenti della legge reg. Piemonte n. 11 del 2012, nonché del successivo decreto presidenziale di nomina del commissario F.B., al quale erano stati conferiti i poteri dei decaduti organi della detta comunità montana;

che, a fondamento dell'impugnativa, l'ente ricorrente deduceva, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale di alcune norme della richiamata legge regionale, in applicazione delle quali sarebbero stati emessi gli atti in questione;

che, nel giudizio *a quo*, si costituiva la Regione Piemonte chiedendo il rigetto del ricorso;

che, dopo avere richiamato il contenuto delle norme della legge reg. Piemonte n. 11 del 2012 concernenti il procedimento di superamento delle comunità montane (artt. 12 e segg.), il TAR osserva, in punto di rilevanza, che il provvedimento presidenziale di commissariamento, emesso in applicazione della richiamata legge regionale, rappresenta un adempimento intermedio nel procedimento di soppressione della Comunità montana Alpi del Mare, con effetti immediatamente lesivi nei confronti di quest'ultima;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che gli artt. 12, 14 e 16 della legge reg. Piemonte n. 11 del 2012, nella parte in cui prevedono il commissariamento e la soppressione delle comunità montane, violino l'art. 123, primo e secondo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 4 e 8 della legge reg. stat. Piemonte n. 1 del 2005;

che la configurazione delle comunità montane come «enti statutariamente necessari» troverebbe - ad avviso del giudice *a quo* - positivo fondamento nelle disposizioni di principio del Titolo I dello statuto della Regione Piemonte, e, precisamente: 1) nell'art. 3, secondo comma, ai sensi del quale «La Regione, ispirandosi al principio di sussidiarietà, pone a fondamento della propria attività legislativa, amministrativa e di programmazione la collaborazione con le Province, i Comuni e le Comunità montane nonché con le autonomie funzionali e con le rappresentanze delle imprese e dell'associazionismo per realizzare un coordinato sistema delle autonomie»; 2) nell'art. 4, secondo comma, ai sensi del quale «La Regione, nel realizzare le proprie finalità, assume il metodo della programmazione e della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, delle unioni di Comuni collinari»; 3) nell'art. 8, secondo comma, ai sensi del quale «La Regione riconosce la specificità dei territori montani e collinari e prevede politiche di intervento a loro favore, al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo e la conservazione del particolare ecosistema. Individua nelle Comunità montane e nelle unioni di Comuni collinari, l'organizzazione dei Comuni atta a rendere effettive le misure di sostegno ai territori montani e collinari»;



che - osserva il TAR - nell'assetto ordinamentale delineato dallo statuto della Regione Piemonte, la comunità montana rappresenta un livello necessario di governo locale e concorre alla caratterizzazione dell'organizzazione regionale improntata ad un'ampia delocalizzazione delle funzioni amministrative e al mantenimento in capo alla regione delle funzioni di programmazione;

che, ad avviso del giudice *a quo*, avuto riguardo alla configurazione delle comunità montane come «enti statutariamente necessari» in base alle disposizioni di principio del Titolo I dello statuto della Regione Piemonte (artt. 3, 4 e 8), le norme censurate - nella parte in cui prevedono il commissariamento e la soppressione delle comunità montane - violerebbero: 1) l'art. 123, primo comma, Cost., in quanto la relativa disciplina sarebbe riconducibile ai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della regione e, dunque, ad una materia coperta dalla cosiddetta riserva di statuto, sottratta alla legislazione regionale ordinaria; 2) l'art. 123, secondo comma, Cost., in quanto la soppressione delle comunità montane potrebbe essere disposta esclusivamente attraverso il procedimento legislativo rafforzato prescritto per le modifiche statutarie e non già tramite legge regionale ordinaria;

che, con memoria depositata in data 30 luglio 2015, si è costituita in giudizio la Regione Piemonte chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate infondate;

che la Regione Piemonte evidenzia come la disciplina delle comunità montane non rientri nel contenuto necessario degli statuti e, dunque, nelle materie coperte da riserva di statuto, bensì nelle materie soggette a riparto di competenza, ai sensi dell'art. 117 Cost.;

che la resistente ricorda che, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina delle comunità montane - inclusa la possibile soppressione delle stesse, non trattandosi di «enti costituzionalmente o statutariamente necessari» - è riservata alla competenza legislativa regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sono richiamate le sentenze n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005, n. 229 del 2001);

che, peraltro, il riferimento ai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della regione di cui all'art. 123, primo comma, Cost., nel testo novellato dalla riforma del Titolo V, sarebbe da intendere all'amministrazione regionale e non già alla disciplina degli enti locali e, dunque, delle comunità montane;

che la Regione Piemonte sottolinea, altresì, la valenza meramente programmatica delle norme invocate quali parametri interposti, trattandosi di principi fondamentali del Titolo I dello statuto regionale;

che, infine, la resistente evidenzia come la legge reg. Piemonte n. 11 del 2012 abbia disposto la trasformazione delle comunità montane in unioni montane di comuni al fine di contenimento della spesa pubblica, conformemente alle previsioni di principio della disposizione statale di cui all'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza del 16 aprile 2015 (reg. ord. n. 140 del 2015), dubita della legittimità costituzionale degli artt. 12, 14 e 16 della legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 (Disposizioni organiche in materia di enti locali), in riferimento all'art. 123, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 3, 4 e 8 della legge regionale statutaria Piemonte 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte);

che tali questioni sono state sollevate nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione da parte della Comunità montana Alpi del Mare degli atti con i quali la Regione Piemonte, sulla base degli artt. 12 e seguenti della legge reg. Piemonte n. 11 del 2012, aveva indetto la procedura selettiva per la nomina dei commissari liquidatori nonché del successivo decreto presidenziale di nomina del commissario F.B.;

che, avuto riguardo alla configurazione, alla luce dell'assetto ordinamentale delineato dallo statuto regionale (artt. 3, 4, e 8), delle comunità montane come «enti statutariamente necessari», il rimettente ritiene che le disposizioni censurate, nella parte in cui ne prevedono il commissariamento e la soppressione, siano in contrasto con: 1) l'art. 123, primo comma, Cost., essendo la relativa disciplina riconducibile ai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della regione e, dunque, ad una materia coperta dalla cosiddetta riserva di statuto, sottratta alla legislazione regionale ordinaria; 2) l'art. 123, secondo comma, Cost., dovendo la soppressione delle comunità montane essere disposta esclusivamente attraverso il procedimento legislativo rafforzato prescritto per le modifiche statutarie e non già tramite legge regionale ordinaria;



che, nel corso del giudizio, è intervenuta la legge regionale statutaria Piemonte 3 maggio 2016, n. 7, recante «Modifiche agli articoli 3, 4, 8 e 97 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte)» che ha modificato i parametri interposti evocati dal TAR rimettente;

che, in particolare, ai sensi dell'art. 1 della legge reg. stat. Piemonte n. 7 del 2016: «Al comma 2 dell'articolo 3 della L.R.Stat. n. 1/2005 (Statuto della Regione Piemonte) le parole “e le Comunità montane” sono sostituite dalle seguenti: “le Unioni montane, le forme associative comunali”»; ai sensi dell'art. 2 della legge reg. stat. Piemonte n. 7 del 2016: « Al comma 2 dell'articolo 4 della L.R.Stat. n. 1/2005 le parole “delle Comunità montane, delle unioni di Comuni collinari” sono sostituite dalle seguenti: “delle Unioni montane, delle forme associative comunali”»; ai sensi dell'art. 3 della legge reg. stat. Piemonte n. 7 del 2016: «Al comma 2 dell'articolo 8 della L.R.Stat. n. 1/2005 le parole “nelle Comunità montane e nelle unioni di Comuni collinari,” sono sostituite dalle seguenti: “nelle Unioni montane e nelle forme associative collinari”»;

che il richiamato *ius superveniens* ha modificato il quadro normativo, proprio sotto il profilo in merito al quale è stata ravvisata da parte del rimettente la rilevanza delle questioni descritte, e ha investito specificamente i parametri interposti evocati dal TAR, in relazione all'art. 123, primo e secondo comma, Cost.;

che, pertanto, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 102 e n. 35 del 2015), occorre restituire gli atti al giudice *a quo* affinché questi, a fronte del mutamento del quadro normativo, proceda a un rinnovato esame della rilevanza e dei termini delle questioni.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

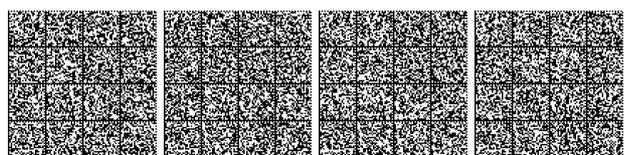
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 16

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Regione Veneto - Legge regionale recante “Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali” - Previsione che al popolo veneto spettano i diritti di cui alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302.**

– Legge della Regione Veneto 13 dicembre 2016, n. 28 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), intero testo, e art. 4.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Regione Veneto in persona del Presidente *pro tempore*;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della intera legge regionale 13 dicembre 2016, n. 28, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto del 13 dicembre 2016, n. 120.

FATTO

La legge regionale in epigrafe ha inteso disciplinare l’«Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali».

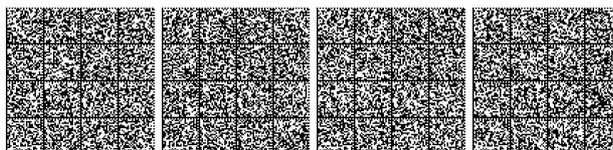
Essa consiste di cinque articoli, di cui il quinto riguarda l’entrata in vigore, mentre i primi quattro contengono le previsioni normative di sostanza.

L’art. 1 dichiara che al «popolo veneto» spettano i diritti di cui alla convenzione quadro del Consiglio d’Europa per la protezione delle minoranze nazionali ratificata con legge statale n. 302/1997 (comma 1). Prosegue estendendo la qualifica di «minoranza nazionale» anche alla comunità che si trovano al di fuori del territorio regionale veneto, legate storicamente e culturalmente al «popolo veneto» (comma 2). Precisa che anche le comunità cimbre e ladine, oggetto della tutela quali minoranze etniche e linguistiche di cui alla legge regionale n. 73/1994 (in realtà, di cui alla legge statale n. 482/1999) fanno parte del «popolo veneto» (comma 3).

L’art. 2 prevede (testualmente) che la legge «si attua a tutti gli ambiti previsti dalla convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali» (comma 1); e che spetta alla Giunta stabilire le modalità di applicazione della convenzione, senza oneri a carico della regione (comma 2).

L’art. 3, nel congiunto disposto dei suoi due commi, sembra prefigurare la creazione «presso la giunta regionale», non si dice ad iniziativa di chi né in quale forma, di un «soggetto», denominato «aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti e associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete» (in breve, «una aggregazione di associazioni di associazioni»). Tale «soggetto» dovrà raccogliere e valutare le «dichiarazioni spontanee» di essere «appartenente minoranza nazionale veneta»; dichiarazioni, di cui non si precisano i soggetti, la forma, gli effetti; né il rapporto con l’attribuzione *ope legis* fatta dall’art. 1 della qualità di «minoranza nazionale» all’intera popolazione compresa nel territorio veneto, e anche alle comunità «venete» che si asseriscono esistenti fuori da quel territorio.

Infine, l’art. 4, ricollegandosi al fatto che l’applicazione della legge non dovrà comportare «oneri a carico della regione» (art. 2, comma 2), prevede che le spese di attuazione della legge staranno a carico delle amministrazioni centrale e periferiche (che dovranno non solo «sostenerle», ma prima anche «deliberarle»), si dice in conformità alla carta europea dell’autonomia locale ratificata con legge n. 439/1989.



La legge regionale, che presenta contenuto omogeneo, è nella sua interezza costituzionalmente illegittima e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2017, prodotta unitamente al presente ricorso, viene impugnata per i seguenti

#### MOTIVI

Per chiarezza di esposizione e per evitare ripetizioni, nello svolgimento del presente ricorso si premetteranno le censure di ordine sostanziale (in particolare contenute nel primo e nel secondo motivo) rispetto alle censure di incompetenza del legislatore regionale. Resta ovviamente fermo che tali ultime censure rivestono carattere preliminare e assorbente.

1. — Violazione degli articoli 5, 6, 114 Cost.

1.1. L'art. 1 della legge impugnata, come si è visto, erige l'intera popolazione compresa nel territorio regionale del Veneto, in «minoranza nazionale», ai sensi della convenzione quadro omonima.

Ciò si desume dal rinvio agli artt. 1 e 2 dello statuto regionale operato dall'art. 1 della legge al fine di determinare l'estensione di tale presunta minoranza. L'art. 1 dello statuto, nei commi 2 e 3, prevede infatti che «2. Il Veneto è costituito dal popolo veneto e dai territori delle province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza.

3. Venezia, città metropolitana, è il capoluogo del Veneto.».

Sicché, in sostanza, il «popolo veneto», che si vorrebbe identificare nella «minoranza nazionale» contemplata dalla legge impugnata, coincide con la popolazione vivente nel territorio delle suddette province e città metropolitana.

Ciò viola chiaramente le disposizioni costituzionali in epigrafe.

Invero, l'art. 114, comma 1 Cost., nel prevedere che la Repubblica è costituita da comuni, province, regioni, città metropolitane e Stato, va inteso nel senso che la popolazione riferibile ad uno di tali enti territoriali esponenziali non può, per definizione, essere altresì identificata per ciò solo con una minoranza nazionale. Proprio perché quegli enti esponenziali, nella loro componente territoriale e nella loro componente personale, concorrono a formare la Repubblica, i territori e le popolazioni identificate con riferimento ad essi (qui, alla regione veneta) sono tutti parte integrante e sostanziale del territorio e della popolazione della Repubblica. Repubblica, precisa l'art. 5, parimenti violato dalla legge impugnata, che proprio perché fondata sul riconoscimento delle autonomie locali è una e indivisibile.

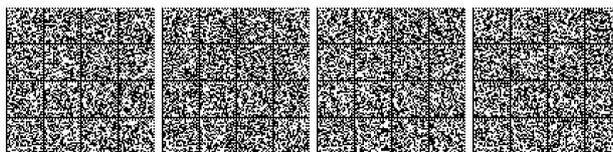
Insomma, gli enti esponenziali in cui si manifesta l'autonomia locale, cioè comuni, province, città metropolitane, regioni, concorrono appunto, con la loro popolazione e con i loro territori, a comporre l'unità territoriale e personale della Repubblica; il che esclude che il popolo di una regione, identificato sol perché tale, possa costituire una «minoranza nazionale», staccata e contrapposta rispetto alla maggioranza della popolazione della Repubblica; e per questo meritevole di protezione ai sensi della convenzione quadro sulle minoranze nazionali.

Ritenere il contrario, comporterebbe infrangere il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, perché finirebbe per rappresentare quest'ultima non come una comunità tutta dotata di una propria identità (lo «Stato comunità») giuridicamente unificatasi nell'ordinamento costituzionale, bensì come una somma materiale di minoranze autopostesi come tali, l'una estranea all'altra e coesistenti tra loro su una base giuridicamente non definita ma comunque precaria.

Ripetiamo che l'articolazione della Repubblica nelle autonomie locali espresse esponenzialmente da regioni, province, comuni e città metropolitane, è appunto la condizione della sua esistenza come comunità generatrice di un ordinamento unitario. Non vi è, insomma, contraddizione, ma implicazione reciproca tra articolazione autonomistica e unità della Repubblica.

Codesta Corte nella sentenza n. 118/2015 ha già spiegato alla regione Veneto che «L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento».



Poiché, invece, il concetto di «minoranza nazionale», anche se, prudentemente, non definito dalla convenzione quadro, si pone indubbiamente in relazione di distinzione rispetto alla «nazione», cioè all'ordinamento unitario «maggiore» in cui la «minoranza» si inserisce distinguendosi, è evidente che la comunità costitutiva di un ente di autonomia territoriale, come una regione, non può di per sé rappresentare una «minoranza»; essa non può essere una frazione proprio perché è una parte integrante della comunità «maggiore», vale a dire della Repubblica.

Che le minoranze siano realtà personali che la Repubblica considera come ulteriori rispetto alle proprie componenti costitutive di tipo personale, e proprio per questo meritevoli di una tutela specifica alla luce dei principi fondamentali di tutela della persona e di uguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3 Cost.), è comprovato dall'art. 6 Cost. Qui si prevede che la Repubblica (non il solo «Stato ordinamento») tutela con apposite norme le minoranze linguistiche; e ciò implica che la Repubblica in tutte le sue articolazioni, comprese le regioni, identifichi tali minoranze, che dunque non possono coincidere con le suddette articolazioni; p. es. con una regione (o meglio, con la sua componente personale).

In proposito, codesta Corte costituzionale ha già chiarito in modo definitivo nella sentenza n. 170/2010:

«Il quadro concettuale di riferimento implica, da un lato, evidentemente, la nozione di “Repubblica”, nel senso di istituzione complessiva, orientata, nella pluralità e nella molteplicità delle sue componenti, ad esprimere e tutelare elementi identitari, oltre che interessi, considerati storicamente comuni o, almeno, prevalentemente condivisi all'interno della vasta e composita comunità “nazionale”; e, dall'altro lato, la nozione di “minoranze linguistiche”, considerate, invece, come comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa “lingua”, diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere.

Una traduzione, necessariamente semplificata, di questo schema sul piano strettamente formale, da un lato, rinvia, quasi tratteggiatamente, alla figura soggettiva dello “Stato”, nella configurazione di “Stato nazionale”, titolare, anche in quanto considerato ente territoriale originario, della cura degli interessi collettivi (o sociali) assunti come “general” o, per l'appunto, come “pubblici”; dall'altro lato, invece, essa resta priva del riferimento a uno specifico soggetto, per la difficoltà di concentrare entro schemi di imputazione tipici un insieme di relazioni, anche giuridiche, che il nome collettivo “minoranza” consente di rendere esprimibili, o percepibili, proprio attraverso la sua apparente indeterminatezza, nella implicita e ineludibile relazione con la nozione di “maggioranza”.

In questo modo, potrà considerarsi acquisito che, mentre in un caso, con i termini “Repubblica” e “Stato” — e indipendentemente dalla questione, tutta storica, della riducibilità dell'una all'altro — ci si vorrà riferire in modo precipuo alla dimensione dell'organizzazione politica o amministrativa di una comunità “generale” o al sistema delle sue articolazioni istituzionali, nell'altro caso, con l'espressione “minoranza linguistica”, ci si manterrà sul piano di fenomeni sociali affidati all'andamento delle dinamiche segnate dal comportamento dei protagonisti. Né, su questo specifico punto, risulterà significativo il mutamento del testo della norma di cui all'art. 114 Cost., atteso che esso continua a fare espresso riferimento — sia pure con rilevanti novità rispetto al testo originario — soltanto ai diversi enti territoriali che costituiscono la “Repubblica” e non anche, direttamente, alle relative comunità.

A proposito di questo — del fatto, cioè, che il tema della tutela delle minoranze linguistiche non è direttamente riferibile a quello delle relazioni organizzative Stato-Regioni — non sarà superfluo tenere a mente che la attuale collocazione della norma di cui all'art. 6 Cost. tra i “principi fondamentali” è frutto della modifica, nella discussione in Assemblea costituente, della originaria scelta di prevedere, oltre che un più ampio testo (di un articolo aggiuntivo, il 108-bis, tra l'altro dedicato alle “minoranze etniche e linguistiche”), anche il suo inserimento nel quadro della disciplina delle autonomie regionali: si ritenne che il tema riguardasse piuttosto un “problema generale” e che averne omesso la disciplina nella prima parte della Costituzione costituisse una “lacuna” da colmare.

Cosicché, in definitiva, la norma di cui all'art. 6 Cost. finisce per rappresentare — ben al di là di quanto, peraltro, si possa trarre, a proposito di “principi fondamentali”, dal semplice argomento della *sedes materiae* — una sorta di ulteriore tratto fisionomico della dimensione costituzionale repubblicana e non già soltanto un indice della relativa forma di governo. E la previsione della tutela appare direttamente destinata, più che alla salvaguardia delle lingue minoritarie in quanto oggetti della memoria, alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente “minori”.

È noto che la giurisprudenza di questa Corte in tema di titolarità del potere normativo in materia di tutela delle minoranze linguistiche, dopo una fase nella quale era stata affermata “l'esclusiva potestà del legislatore statale” (sentenza n. 62 del 1960), in ragione di inderogabili “esigenze di unità e di eguaglianza”, ha poi progressivamente riconosciuto anche un potere del legislatore regionale, sia pure entro limiti determinati (da ultimo, sentenza n. 159 del 2009).



Ma è indubbio che, se questo riconoscimento può consentire un intervento del legislatore delle Regioni anche a statuto ordinario, e specialmente in connessione alle ragioni di convergenti tutele dell'identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità, esso certamente non vale ad attribuire a quest'ultimo il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare — ad ogni effetto — una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale. Né, tanto meno, può consentire al legislatore regionale medesimo di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la “propria” comunità in quanto tale — solo perché riferita, sotto il profilo personale, all'ambito territoriale della propria competenza — come “minoranza linguistica”, da tutelare ai sensi dell'art. 6 Cost.: essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente — né, in senso specifico, analogamente rilevante — una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”.». (enfasi aggiunta).

Se questi concetti debbono valere a proposito di minoranze identificate esclusivamente con riferimento alla loro espressione linguistica, a maggior ragione debbono valere con riferimento alla pretesa di identificare una «minoranza nazionale»; cioè ad una minoranza le cui espressioni si pretendono dalla legge impugnata riferite non solo alla lingua, ma «a tutti gli ambiti previsti dalla convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali» (art. 2).

1.2. D'altra parte, che la popolazione di una regione non possa costituire una «minoranza nazionale» ai sensi e agli effetti della convenzione quadro, emerge dal contenuto stesso della convenzione.

Tale contenuto si compendia, come si vedrà anche nel paragrafo che segue, nell'assicurare alle minoranze i diritti costituzionali fondamentali (libertà di riunione, di associazione, di manifestazione del pensiero, di religione, di uso della lingua; diritto ad una istruzione conforme alla propria identità, ecc.).

La convenzione, quale che sia il concetto di minoranza nazionale che essa accoglie (si è già osservato che la convenzione non definisce la minoranza nazionale), certamente presuppone una situazione di pericolo di lesione di tali diritti fondamentali in cui gli appartenenti alla minoranza si trovano, proprio a causa di tale appartenenza. Perciò, statuisce l'obbligazione internazionale dello Stato di garantire tali diritti.

Questo indiscutibile presupposto rappresenta anche il limite della portata precettiva della convenzione quadro.

Da ciò discende che la convenzione quadro non può mai, per definizione, riferirsi alla popolazione di una intera regione, particolarmente in un ordinamento costituzionale come quello italiano che negli artt. 5 e 114 fa delle regioni uno degli elementi costitutivi della Repubblica.

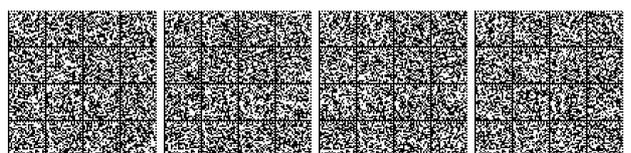
Opinare diversamente, significherebbe ammettere la possibilità che la popolazione di una regione in quanto tale sia esposta al rischio di violazione dei diritti costituzionali fondamentali; il che è manifestamente contraddittorio, giacché se una regione, cioè la sua popolazione, è uno degli elementi costitutivi della Repubblica, che a sua volta è l'ordinamento che garantisce quei diritti, ne consegue che la regione (la sua popolazione) concorre anch'essa quale ordinamento a garantire quei diritti, e non può, per definizione, rappresentare l'oggetto di una loro possibile violazione.

1.3. Sotto gli aspetti evidenziati finora, le censure rivolte all'art. 1 vanno dunque estese anche all'art. 2, che ne completa il regime. Mentre, infatti, l'art. 1 identifica l'aspetto soggettivo della presunta «minoranza nazionale», facendolo coincidere con la popolazione del Veneto, l'art. 2 determina i contenuti oggettivi della tutela che si vorrebbe apprestare. L'art. 2, nel rinviare alla convenzione quadro, tenta di determinare le espressioni e gli interessi della pretesa minoranza che sarebbero meritevoli di tutela.

La convenzione quadro nell'art. 5 prevede infatti che «Le Parti s'impegnano a promuovere condizioni tali da consentire alle persone che appartengono a minoranze nazionali, di conservare e di sviluppare la loro cultura e di preservare gli elementi essenziali della loro identità quali la religione, la lingua, le tradizioni ed il patrimonio culturale.».

Il che dimostra che la legge impugnata intenderebbe dare rilievo a tutti i tratti identitari fondamentali di un «popolo», per distinguere e contrapporre quelli veneti rispetto a quelli della generalità del popolo italiano. Il che, giusta gli ovvi principi richiamati nel paragrafo che precede, non è ovviamente consentito ad alcun legislatore, né regionale né statale.

E che la convenzione quadro, il cui contenuto la legge impugnata fa proprio, intenda il concetto di «minoranza» (nello stesso senso già chiarito da codesta nel precedente sopra citato) come qualcosa di inevitabilmente contrapposto alla maggioranza del popolo organizzato nell'ordinamento generale, risulta anche da un sommario esame dell'articolato della convenzione.



Si pensi all'art. 6, che prescrive il «dialogo interculturale» tra maggioranza e minoranza. O agli articoli da 7 a 11, che riconoscono alle minoranze nazionali i diritti fondamentali alla libertà di riunione, di associazione, di religione, di espressione del pensiero, di uso della propria lingua. Tali garanzie non avrebbero ovviamente senso se le minoranze in questione non fossero configurate dalla convenzione come qualcosa di estraneo o, per lo meno, esterno al corpo sociale identificato con la maggioranza, e perciò potenzialmente esposto agli abusi di questa. Si pensi all'art. 12, che sul presupposto implicito ma evidente che vengano a contatto mondi sociali l'uno all'altro eterogeneo, raccomanda che gli Stati contraenti adottino «misure nel settore dell'istruzione e della ricerca per promuovere la conoscenza della cultura, della storia, della lingua e della religione delle loro minoranze nazionali e della maggioranza».

Non occorre dilungarsi ulteriormente per comprendere come il rapporto che la Costituzione, nelle norme in rubrica, stabilisce tra la Repubblica e una sua componente costitutiva territoriale e personale, quale una regione, non può essere questo.

Non ci si può tuttavia esimere dal citare l'art. 20 della convenzione quadro, in quanto anch'esso da ritenere compreso nella portata dispositiva dell'art. 2 della legge impugnata allorché rinvia alla convenzione stessa.

L'art. 20 prevede che «Nell'esercizio dei diritti e delle libertà che scaturiscono dai principi enunciati nella presente Convenzione quadro, le persone appartenenti ad una minoranza nazionale rispettano la legislazione nazionale ed i diritti altrui, in particolare quelli delle persone appartenenti alla maggioranza o ad altre minorità nazionali.»

Questa previsione, di per sé comprensibile se riferita ad una vera «minoranza nazionale», diviene grave se riferita all'intera popolazione di una regione. In questa ipotesi, se ne potrebbe infatti ricavare che la vincolatività della Costituzione e delle leggi della Repubblica presso tale popolazione dovrebbe dipendere dalla convenzione stessa, che si interpone come una sorta di fonte intermedia operante un rinvio recettizio alla Costituzione e alle leggi, così spezzando il nesso di diretta vincolatività dell'ordinamento repubblicano verso una parte dei suoi soggetti.

La violazione degli artt. 5 e 114 Cost. non potrebbe essere più chiara.

1.3. Gli articoli 1 e 2 della legge regionale fin qui esaminati, come visto, sono quelli che contengono la disciplina essenziale, soggettiva e oggettiva, che la regione tenta di introdurre.

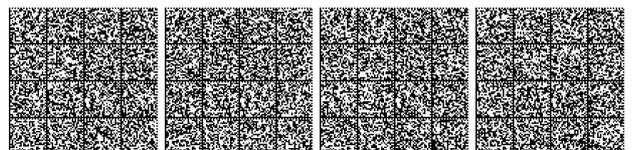
L'art. 3, invece, prefigura la curiosa entità denominata «aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete, da costituirsi presso la giunta regionale», per attribuirle il compito di raccogliere le «dichiarazioni spontanee» di appartenenza alla presunta minoranza(1). In questo modo, la disposizione mostra di collegarsi all'art. 3 della convenzione, secondo cui «Ogni persona che appartiene ad una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non trattata in quanto tale e nessuno svantaggio dovrà risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti ad essa connessi.»

È evidente la violazione delle norme costituzionali in rubrica in cui incorre anche l'art. 3, conseguenzialmente alle violazioni sopra denunciate. Esso comporta, infatti, che si consenta ai singoli appartenenti alla popolazione di una regione e con ciò, giusta quanto sopra illustrato, appartenenti al popolo italiano, di decidere individualmente, con una sorta di opzione, se tale loro appartenenza sia piena o, invece, mediata dalla collocazione in una entità (la «minoranza nazionale») che inevitabilmente si distingue e contrappone rispetto al popolo italiano; che però, per dettato costituzionale, è composto, appunto, dalle popolazioni di tutti i suoi enti territoriali esponenziali.

È agevole rilevare che la determinazione dell'estensione soggettiva di una «minoranza nazionale» all'interno del popolo italiano (cioè delle popolazioni di tutti gli enti territoriali) deve essere effettuata, come si è ricordato e come si vedrà nei motivi seguenti, dal legislatore nazionale, e non può comunque comportare che l'intera popolazione di una regione sia considerata una «minoranza nazionale». Una volta determinata legislativamente, con questo limite, l'estensione della minoranza nazionale, sarà consentito ai singoli che vi siano compresi di dichiarare se intendano avvalersi o meno della normativa in materia.

L'art. 3, invece, in definitiva comporta che l'estensione soggettiva della presunta «minoranza nazionale» venga rimessa alla scelta arbitraria dei singoli appartenenti alla popolazione regionale.

(1) In realtà, il testo sostanzialmente incomprensibile e inapplicabile dell'art. 3 è stato votato dal consiglio regionale in sostituzione del ben più chiaro, ma gravemente discriminatorio, testo della proposta iniziale, che nell'art. 3 pretendeva di stabilire: «1. Il riconoscimento dei diritti di cui al precedente art. 1 è subordinato al possesso del patentino di bilinguismo regolato da apposita delibera dell'Istituto della Lingua Veneta nel rispetto del suo statuto ed ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 legge n. 340/1971 e legge 25 ottobre 1977, n. 881 «Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966.» 2. L'Istituto Lingua Veneta opera come rappresentanza istituzionale della minoranza per quanto concerne l'attuazione delle disposizioni della legge n. 302/1997.» Prudentemente, la relazione Barbisan, di cui infra nel testo, osservava in proposito: «Quanto all'art. 3 del progetto di legge in esame, che introduce il tema del patentino linguistico, si ritiene che esso potrà essere tranquillamente stralciato dall'intero articolato del progetto di legge. Ciò a testimonianza del fatto che non è la tutela di una minoranza linguistica ciò a cui questo progetto di legge tende, ma al riconoscimento di una minoranza nazionale, di cui la lingua è solo uno dei tanti aspetti che la configura tale.»



Il che, una volta di più, appare in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., allorché identificano con l'appartenenza dei singoli alla popolazione di un ente territoriale l'appartenenza dei medesimi singoli all'indivisibile popolazione della Repubblica, e rimettono alla legislazione di questa lo stabilire le condizioni alle quali tale vincolo di appartenenza possa essere in qualche modo attenuato.

1.4. Le violazioni denunciate nei paragrafi che precedono comportano poi, in via consequenziale, l'illegittimità anche dell'art. 4 della legge, che tratta degli aspetti finanziari della legge, ed ha per questo funzione secondaria e servente rispetto agli articoli precedenti, così riproducendone i vizi.

## 2. — Violazione degli articoli 2 e 3 Cost.

In tema di tutela delle minoranze, specificamente delle minoranze linguistiche considerate dall'art. 6 Cost., ma con argomenti che a fortiori possono estendersi al più ampio tema delle minoranze nazionali, codesta Corte costituzionale ha da tempo chiarito (sent. n. 159/2009) che «la tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 15 del 1996, n. 261 del 1995 e n. 768 del 1988). Più precisamente, «tale principio, che rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo, è stato numerose volte valorizzato dalla giurisprudenza di questa Corte, anche perché esso si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti «supremi», che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente (sentenze n. 62 del 1992, n. 768 del 1988, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983): il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 — essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare — e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie» (sentenza n. 15 del 1996).».

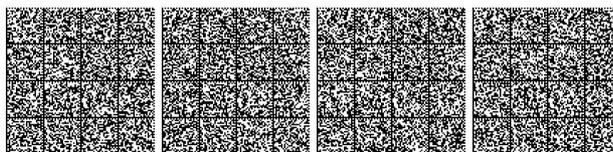
Ciò comporta che una determinata porzione della popolazione nazionale può essere considerata «minoranza», e per questo resa titolare di diritti ad una particolare protezione che inevitabilmente la distinguono dal resto della popolazione e le conferiscono uno «*status*» particolare, solo se ciò sia imposto dai principi «supremi» di cui agli artt. 2 e 3 Cost.

Occorre, in altri termini, dimostrare che negare i diritti particolari di «minoranza» agli appartenenti a tale porzione della popolazione si tradurrebbe nella negazione dell'identità collettiva di tale gruppo, in violazione dell'art. 2 Cost.; e nella indebita parificazione giuridica alla condizione della generalità del popolo di una situazione collettiva connotata invece da marcate particolarità culturali, e come tale meritevole di un trattamento differenziato, pena la violazione dell'art. 3 Cost.

Ma nel caso in esame è pacifico che non emerge alcuna delle condizioni ora richiamate. Non sussiste infatti alcuna evidenza scientifica, di tipo storico o sociologico, che possa attribuire alla popolazione del territorio veneto connotati identitari tali da giustificare un trattamento giuridico quale «minoranza nazionale» da tutelare rispetto alla generalità del popolo italiano.

Di tale necessario presupposto non vi è traccia neppure nei lavori preparatori della legge regionale. La relazione per l'aula depositata dal relatore Barbisan, che si produce, non ne fa parola, mentre fa erroneamente riferimento al principio dell'autogoverno regionale sancito dall'art. 2 dello statuto regionale («Il presente progetto di legge, d'iniziativa dei consigli comunali di Resana, Grantorto, Segusino e Santa Lucia di Piave, prende le mosse dal fatto che il «popolo veneto» è più volte riconosciuto nello Statuto attuale della regione Veneto e che il riconoscimento della sua esistenza è pacificamente accettato da tutte le forze politiche che di questo Consiglio fanno parte. I proponenti non dimenticano che l'art. 2 dell'attuale Statuto stabilisce anche il diritto di autogoverno del «popolo veneto» e che tale principio, è stato vagliato e avallato dal parlamento italiano in doppia lettura. Dai proponenti viene chiesto al Consiglio regionale di svolgere l'importante ruolo di riconoscimento della applicabilità al «popolo veneto» della norma «Convenzione Quadro sulle minoranze nazionali» ratificata e resa esecutiva dalla legge n. 302/1997.»).

Laddove l'autogoverno non è certo parte dei diritti delle minoranze nazionali riconosciuti dalla convenzione quadro. L'incompatibilità logica tra autogoverno e *status* di minoranza protetta, del resto, emerge proprio dall'art. 2 statuto, allorché questo, stabilito (con proposizione più politica che giuridica, stante l'evidente impossibilità di applicarla alla lettera) che «L'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia», prosegue disponendo, in termini finalmente giuridici, che «La Regione salvaguarda e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta e concorre alla valorizzazione delle singole comunità. Riconosce e tutela le minoranze presenti nel proprio territorio».



L'autogoverno opera, cioè, come contributo della regione alla attuazione dei citati valori costituzionali fondamentali, anche nel campo della tutela delle minoranze presenti nel territorio veneto. Il che logicamente e testualmente esclude che l'autogoverno possa esso costituire il titolo per erigere l'intera popolazione regionale in minoranza da proteggere.

La legge impugnata viola quindi l'art. 2 Cost., perché ravvisa, fuori di ogni presupposto, nell'intera popolazione regionale una formazione sociale da tutelare come minoranza. E viola l'art. 3 Cost., perché ravvisa a vantaggio della popolazione regionale una insussistente diversità di situazioni rispetto alla generalità della popolazione italiana, sicché è da escludere che sia giustificato il trattamento privilegiato che la legge nel suo complesso e nelle sue disposizioni particolari (come illustrate nel primo motivo) intende riservare alla popolazione regionale(2).

3. — Violazione degli articoli 80, 117, comma 2, lettera a) Cost.

Venendo ora ai profili preliminari inerenti alla competenza legislativa, va escluso che alla regione spetti la competenza ad emanare una normativa come quella qui in esame.

3.1. A proposito della convenzione quadro sulle minoranze nazionali, codesta Corte ha già chiarito nella citata sentenza n. 159/2009 che «Se nei testi più risalenti, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948 (artt. 2, 7, 26) e la Convenzione per la salvaguardia per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (artt. 6 e 14), si affermavano principi di eguaglianza e non discriminazione per motivi attinenti alla lingua utilizzata dalle persone, soprattutto negli atti internazionali adottati dagli anni novanta emerge anche il problema del trattamento delle cosiddette «minoranze nazionali»: un problema, questo, affrontato andando oltre la mera non discriminazione, per cercare di garantire la effettiva partecipazione degli appartenenti a tali minoranze alla vita collettiva del loro Paese attraverso il diritto all'uso della lingua nelle relazioni istituzionali, il diritto all'istruzione anche nella lingua minoritaria, il sostegno alla cultura della minoranza.

Di questa fase innovativa sono significativi esempi la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1992 (Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche) ed in particolare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992.

Lo Stato italiano non ha, ad oggi, provveduto a ratificare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, diversamente da quanto avvenuto con la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali — alla quale fa riferimento la legge 28 agosto 1997, n. 302 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995) — e con la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali — alla quale fa riferimento la legge 19 febbraio 2007, n. 19 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005).

(2) Non crediamo che la specificità identitaria dell'intera popolazione regionale possa trarsi dalle seguenti proposizioni della relazione dei presentatori del progetto di legge alla commissione consiliare (che pure si produce con il presente ricorso): «esiste un diritto speciale che il popolo veneto ha di essere riconosciuto da parte delle diverse regioni poiché esso è già stato riconosciuto "popolo" dall'art. 2 della legge costituzionale n. 340 del 1971 che istituiva la regione veneto, e seppure tale riconoscimento c'è anche nel nuovo statuto della regione veneto del 2012, emanato dalla regione stessa, questo non ha lo stesso valore costituzionale del riconoscimento del 1971 che venne invece emanato dal parlamento e in doppia lettura come per le riforme costituzionali. Il popolo veneto è dunque già riconosciuto come soggetto di diritto esistente, per cui ad esso semmai si devono pure il diritto all'autodeterminazione (legge n. 881/1977), fatto riconosciuto anche con le risoluzioni n. 42/1998 e ancora nel 2012 ma senza alcuna utilità effettiva. Riconoscere il popolo veneto come «minoranza nazionale» non è impegnativo sul piano della indipendenza, anzi, la stessa legge n. 302/1997 afferma che i diritti lì sanciti non debbono poi essere usati per raggiungere l'indipendenza, ed allo stesso tempo è proprio la negazione dei diritti di minoranza nazionale a legittimare invece eventuali azioni di indipendenza a causa del fatto che costituiscono violazione dei diritti umani fondamentali sul piano internazionale e sono causa giustificativa di secessione legittimata nel diritto dei popoli. La regione veneto ha già riconosciuto il popolo veneto come soggetto di diritto internazionale, chiedendo pure un referendum regionale (e non di tutti i veneti) per l'autonomia o l'indipendenza, e dunque può tranquillamente riconoscere la minoranza nazionale del popolo veneto, e le due cose non sono in conflitto fin tanto che il popolo veneto non decida di esercitare la propria sovranità internazionale notoriamente scippata nel 1866 con plebiscito invalidato e poi annullato nel 2010 dallo stesso governo italiano. Il riconoscere l'identità e l'autonomia specifica del popolo veneto quale minoranza nazionale significa riconoscere allo stesso tempo il suo appartenere alla Repubblica italiana, ed è certamente competenza delle regioni (art. 117, comma 4 Cost.) il farlo, anche se questo porterà ai veneti uno status del tutto speciale sottoponendoli ad una amministrazione speciale simile a quella del Sud Tirolo ma pur sempre unitaria. Il riconoscere ai veneti i diritti di minoranza nazionale non trasformerebbe la regione in una autonomia speciale, ma obbligherebbe invece l'amministrazione dello stato a rispettare la sfera dell'autonomia del popolo veneto, a trattarlo come tale, per di più dovendo lo stato assumersi i costi della salvaguardia e della realizzazione della minoranza nazionale, in realtà semplicemente dovendo provvedere ad una decurtazione della tassazione oggi avente un residuo di decine di miliardi a sfavore dei veneti. Insomma lo stato dovrebbe ridurre gli introiti regionali ad un ragionevole 10-20 per cento in linea con quanto avviene nei territori europei contermini.»



Particolarmente significativa si rivela l'affermazione contenuta nell'art. 1 della Sezione I della suddetta Convenzione-quadro, a mente della quale «la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze è parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo e in quanto tale rientra nella portata della cooperazione internazionale». La stessa non solo impegna le Parti contraenti a garantire pienamente l'esercizio delle libertà civili agli appartenenti alle minoranze nazionali, ma contiene — tra l'altro — disposizioni sulla libera utilizzazione della lingua minoritaria in privato ed in pubblico, sul suo uso in caso di procedure penali, sulla sua utilizzazione per i nomi personali e le insegne private, sul suo insegnamento nel sistema della pubblica istruzione.». (enfasi aggiunta)

Come si vede, l'attuazione della convenzione quadro rientra a pieno titolo nella materia della politica estera e relazioni internazionali, che l'art. 117, comma 2, lettera a) Cost. riserva alla competenza esclusiva del legislatore statale. Tale competenza esclusiva statale, come costantemente ritenuto da codesta Corte costituzionale, attiene ai provvedimenti normativi «relativi alle esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale» (sentenza n. 238/2004, che richiama le sentenze n. 179 del 1987 e n. 737 del 1988). È quindi evidente, come si dirà di qui a poco, che non spetta alla regione interpersi nell'attuazione degli obblighi internazionali dello Stato derivanti dalla convenzione quadro, determinando direttamente con proprio atto normativo l'esistenza di una determinata «minoranza nazionale» (per di più coincidente con l'intera popolazione regionale).

E ciò, del resto, ben si intende. Il «distacco» di una porzione della popolazione nazionale dalla generalità, e la qualificazione di tale porzione come «minoranza nazionale», incide direttamente sull'elemento personale dell'ordinamento dello Stato, perché implica la rilevazione in capo alla «minoranza» di valori identitari specifici, non coincidenti con i valori identitari della generalità. Il che ha un immediato riflesso sulla personalità di diritto internazionale dello Stato, in primo luogo perché questa è costituita unitariamente proprio dalle sue componenti territoriali e personali.

E in secondo luogo perché, nell'attuale avanzato quadro di tutela internazionale delle minoranze nazionali, il riconoscimento di una di tali minoranze rende, come visto, operanti gli obblighi internazionali dello Stato sopra illustrati, sicché è evidente che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera a) Cost., solo la legge dello Stato può operare quel riconoscimento, poiché ciò comporta effetti diretti sul piano degli obblighi di diritto internazionale generale e pattizio.

Tale rilevazione deve essere, del resto, operata esclusivamente dallo Stato, perché questo è l'unico ente territoriale che, in forza della sua generalità, è in grado di bilanciare i diversi interessi potenzialmente confliggenti, e di assicurare che il riconoscimento di una «minoranza nazionale» non si traduca, per questa e per la restante popolazione (e per le eventuali altre minoranze) in una ragione di privilegio o, inversamente, di discriminazione.

### 3.2. Sotto altro profilo, la legge regionale impugnata viola l'art. 80 Cost.

Questo riserva in esclusiva alle «Camere», cioè al legislatore statale, la competenza ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali di natura politica.

Ciò, come si è visto, è appunto quanto è accaduto con la legge n. 302/1997 in relazione alla convenzione quadro sulle minoranze nazionali.

La legge regionale in esame rende inapplicabile al Veneto la legge statale di ratifica: infatti, da un lato ne modifica la portata, prevedendo, contro il senso costituzionalmente attribuibile alla convenzione e, quindi, contro lo spirito della legge di ratifica (in cui si esprime l'effettiva volontà manifestata dallo Stato nell'aderire alla convenzione), che una intera popolazione regionale possa costituire una minoranza nazionale (si è già visto nel primo motivo, a cui si rinvia, che il concetto di minoranza nazionale assunto dalla convenzione, e prima, il concetto di minoranza assunto in Costituzione, implicano invece di necessità la contrapposizione di un gruppo minore alla generalità della popolazione, e quindi nel nostro ordinamento costituzionale non sono concetti riferibili alla popolazione di una regione in quanto tale, posto che questa è per Costituzione uno degli elementi personali costitutivi della Repubblica nella sua unità); dall'altro, erigendo l'intera popolazione veneta in minoranza nazionale, impedisce in pratica al legislatore statale di individuare nell'ambito di quella popolazione le vere ed effettive minoranze nazionali eventualmente presenti al suo interno.

In sostanza, prevedendo con l'art. 1 che la popolazione veneta è una minoranza nazionale protetta ai sensi della convenzione, e con l'art. 2 che la legge intende in tal modo dare attuazione alla convenzione, il legislatore regionale solo formalmente si è basato sulla legge statale di ratifica, ma in realtà ha a tutti gli effetti emanato una propria particolare legge di ratifica della convenzione, che si sovrappone del tutto alla legge statale e viene a costituire il vero titolo che rende operante la convenzione nell'ordinamento regionale. Palese è, dunque, la violazione dell'art. 80 Cost.



3.3. Le considerazioni che precedono dimostrano, infine, l'erroneità della tesi sostenuta nella relazione al disegno di legge, quando questa afferma che «È già stato chiarito dai proponenti stessi in I Commissione consiliare che la materia del “riconoscimento delle minoranze nazionali” è assegnata dalla Costituzione italiana in maniera esclusiva alle Regioni in virtù dell'art. 117, comma 4, che recita: “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”».

Infatti, non essendo la materia “minoranze nazionali” elencata tra quelle di competenza esclusiva dello Stato e nemmeno tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni, essa è da considerarsi una competenza residuale ma esclusiva delle Regioni.

Che la materia di cui si tratta non sia quella delle “minoranze linguistiche” è dimostrato anche dal fatto che i diritti previsti dalla Convenzione quadro sulle minoranze nazionali non spettano alle minoranze linguistiche e non vengono loro riconosciuti. D'altra parte le minoranze linguistiche e regionali sono oggetto di un'altra Convenzione del Consiglio d'Europa, che l'Italia si sta apprestando ad attuare.».

Al contrario, l'attinenza immediata della materia “minoranze nazionali” agli obblighi internazionali e alla personalità dello Stato, ascrive tale materia senza alcun dubbio alla competenza esclusiva dello Stato; e proprio per questo, e perché non vengono in considerazione profili di tutela di minoranze linguistiche, non opera neppure la particolare competenza concorrente (con prevalente ruolo della legge statale) in materia di minoranze linguistiche, enucleata da codesta Corte costituzionale nella citata sentenza n. 159/2009.

Non vi è quindi alcun titolo per ritenere operante la clausola residuale di competenza legislativa regionale posta dall'art. 117, comma 4 Cost.

4. — Violazione degli articoli 81, commi 3 e 4, 117, comma 2, lettere g) ed e), 118, comma 1, Cost.

I motivi che precedono sono assorbenti e travolgono anche l'art. 4. Tuttavia, per completezza, si deduce anche il presente motivo, che è specificamente rivolto contro l'art. 4 della legge impugnata.

Come si è visto, l'art. 4 prevede che le spese necessarie all'attuazione della legge siano deliberate e sostenute dalle amministrazioni centrali e periferiche, «eventualmente con perequazione dell'amministrazione centrale»; tutto ciò perché l'attuazione della legge deve avvenire «senza oneri a carico della regione» (art. 2, comma 2). L'art. 4 rimanda anche all'art. 9 della convenzione europea contenente la carta europea dell'autonomia locale ratificata con legge n. 439/1989.

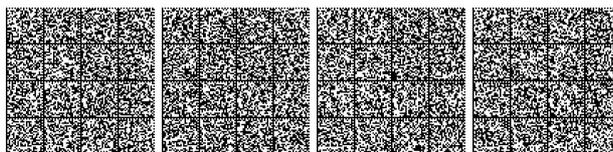
4.1. Ciò premesso, appare evidente, innanzitutto, la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera g) Cost., nella parte in cui attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato stesso.

È giurisprudenza pacifica di codesta Corte quella secondo cui la regione non può con propria legge attribuire competenze ad organi dello Stato (v. da ultimo sent. n. 9/2016 ove si legge «Questa Corte ha, in effetti, ripetutamente affermato che “le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale” (sentenza n. 322 del 2006). Tale preclusione opera — in forza del parametro costituzionale evocato — anche con riguardo alla previsione di “forme di collaborazione e di coordinamento”, le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, “non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa”, dovendo “trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati” (sentenza n. 429 del 2004).»). Ma ciò è appunto quanto fa l'art. 4 in commento allorché prevede che le spese di attuazione della legge siano «deliberate» dalle amministrazioni centrali chiamate ad attuarle (amministrazioni centrali che, peraltro, la disposizione neppure individua).

4.2. In secondo luogo, nella parte in cui pone a carico del bilancio statale le spese necessarie all'attuazione della legge regionale, prevedendo anche forme di perequazione finanziaria (non è chiaro a beneficio di *chi*) da parte di tale bilancio, la legge stessa viola l'art. 117, comma 2, lettera e). Questo, infatti, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «perequazione delle risorse finanziarie», cioè il riequilibrio tra le disponibilità finanziarie dei diversi livelli di governo dotati di differente capacità fiscale. Non spetta, dunque, alla legge regionale porre spese a carico del bilancio statale, né prevedere che tali spese siano finalizzate alla perequazione finanziaria.

4.3. L'art. 4, allorché pone a carico del bilancio statale spese di attuazione della legge impugnata, anche con finalità di perequazione finanziaria, viola poi l'art. 81 Cost. nei commi 4 e 3.

Lo viola nel comma 4, secondo cui «Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo», perché da questa disposizione si trae l'ovvio corollario che solo la legge statale di approvazione del bilancio può autorizzare spese a carico del bilancio statale; con la conseguenza che è palese l'incompetenza della legge regionale a prevedere spese gravanti sul bilancio statale.



Lo viola, comunque (osserviamo per completezza) anche nel comma 3, secondo cui «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»: la legge regionale impugnata non contiene infatti alcuna clausola finanziaria da cui, ammesso che si possa, siano indicati i mezzi di copertura delle spese in questione. E lo viola ancora per l'ulteriore ragione che tali spese sono solo menzionate, ma non sono in alcun modo quantificate; il che impedisce in radice ogni ipotetica previsione di copertura.

4.4. I rilievi di cui ai precedenti paragrafi del presente motivo non potrebbero essere superati valorizzando il riferimento che l'art. 4 fa alla convenzione relativa alla carta europea dell'autonomia locale, ratificata con legge n. 439/1989, e in particolare all'art. 9 di questa.

Anche ad ammettere che la carta in questione sia pertinente alla materia delle minoranze nazionali (il che non è, posto che il tema delle autonomie locali attiene all'articolazione autonomistica degli ordinamenti unitari, in quanto appunto costituiti dall'insieme delle comunità autonome che in essi si riconoscono; laddove il tema delle minoranze nazionali attiene alla tutela giuridica di gruppi sociali che dal punto di vista identitario si distinguono rispetto alle comunità autonome e alla comunità generale da queste formata: sicché non si tratta di riconoscere alle minoranze in questione forme di autogoverno, anche per esse dovendo valere quelle già previste in generale, quanto di garantirne i diritti fondamentali da possibili abusi della maggioranza), comunque essa non potrebbe costituire titolo per la regione ad imporre spese a carico dello Stato.

È un fatto che la carta europea dell'autonomia locale è stata ratificata con legge dello Stato, sicché spetta allo Stato darvi attuazione, se del caso prevedendo con propria legge le spese perequative eventualmente necessarie, come la carta raccomanda nell'art. 9, comma 5 («5. La tutela delle collettività locali finanziariamente più deboli richiede la messa in opera di procedure di perequazione finanziaria o di misure equivalenti, destinate a correggere gli effetti di una ripartizione impari di fonti potenziali di finanziamento, nonché degli oneri loro incombenti. Dette procedure o misure non devono diminuire la libertà di opzione delle collettività locali nel proprio settore di responsabilità.»).

Va poi considerato che si tratta di eccezioni, poiché la regola rimane l'autofinanziamento delle autonomie, basato sui tributi locali, come prevede l'art. 9 nel comma 1 («1. Le collettività locali hanno diritto, nell'ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle loro competenze») e nel comma 3 («3. Una parte almeno delle risorse finanziarie delle collettività locali deve provenire da tasse e imposte locali di cui esse hanno facoltà di stabilire il tasso nei limiti previsti dalla legge»).

Il riferimento all'art. 9 della carta non può quindi valere a superare la palese incompetenza della legge regionale a dettare una norma come l'art. 4.

*P. Q. M.*

*Tutto ciò premesso, il Presidente del Consiglio come sopra rappresentato e difeso ricorre a codesta Ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Veneto 13 dicembre 2016, n. 28, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto del 13 dicembre 2016, n. 120.*

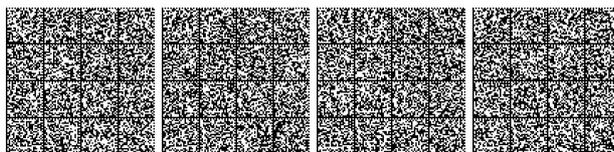
*Si produce in estratto conforme la delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2017.*

Si producono altresì i seguenti documenti:

- 1) relazione dei proponenti per la commissione consiliare;
- 2) relazione per l'aula del relatore Barbisan.

Roma, 13 febbraio 2017

*L'Avvocato dello Stato: GENTILI*



## n. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 febbraio 2017  
(della Regione Toscana)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Proroga all'anno 2017 della sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali, nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle Regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015.**

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 42, lett. a).

Ricorso della Regione Toscana (P. IVA 01386030488), in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, dott. Enrico Rossi, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 75 del 6 febbraio 2017, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora (C.F. n. BROLCU57M59B157V pec: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Marcello Cecchetti, (C.F. CCCMCL65E02H501Q) in Roma, Piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lettera a) della legge 11 dicembre 2016, n. 232, per violazione degli articoli 117 e 119 Cost.

In data 21 dicembre 2016 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297, S.O. n. 57, la legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019».

In particolare, l'art. 1, comma 42, lettera a) prevede:

«All'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 26, le parole: “per l'anno 2016” sono sostituite dalle seguenti: “per gli anni 2016 e 2017”».

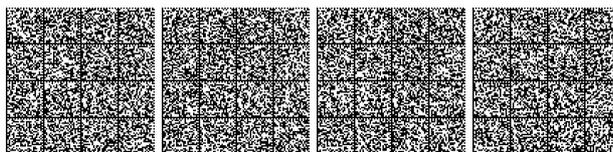
Il comma 26 dell'art. 1 della legge 208/2015, a sua volta, disponeva:

«Al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per l'anno 2016 è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015. Sono fatte salve, per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 174 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'art. 2, commi 79, 80, 83 e 86 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, nonché la possibilità di effettuare manovre fiscali incrementative ai fini dell'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti. La sospensione di cui al primo periodo non si applica alla tassa sui rifiuti (TARI) di cui all'art. 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, né per gli enti locali che deliberano il predissesto, ai sensi dell'art. 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o il dissesto, ai sensi degli articoli 246 e seguenti del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

In sostanza, dunque, la norma contenuta nell'art. 1, comma 42, lettera a) determina per l'anno 2017 una ulteriore sospensione degli aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015.

Già nel 2016 la suddetta misura era stata introdotta, ma la Regione Toscana non l'aveva contestata, nello spirito di collaborazione istituzionale e confidando nell'eccezionalità circoscritta della misura stessa. Ora la medesima viene riproposta, in un contesto di finanziamento del fabbisogno regionale decisamente peggiorato, anche rispetto al 2016.

L'impugnata disposizione è lesiva delle competenze regionali per i seguenti motivi di



## DIRITTO

1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lettera a) per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.*

Non si ignora che il blocco provvisorio dell'aumento delle addizionali e dei tributi propri delle regioni, in precedenti occasioni, è stato ritenuto ammissibile dalla Corte costituzionale (sentenze n. 381/2004, n. 284/2009, n. 298/2009). Tuttavia tali precedenti sono stati motivati con particolari valutazioni che non sono più riproponibili nell'attuale mutato quadro fattuale e giuridico.

La sentenza n. 381/2004 ha ritenuto ammissibile detta sospensione perché temporanea e provvisoria «in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost.»; similmente la sentenza n. 284/2009, a fondamento della pronuncia di legittimità costituzionale della sospensione degli aumenti tributari regionali, richiama la fase transitoria «fino all'attuazione del federalismo fiscale»; infine nella sentenza n. 298/2009 la legittimità della misura è motivata con il fatto che non era stata dedotta né dimostrata una insufficienza dei mezzi finanziari di cui la regione potesse disporre per l'adempimento dei propri compiti.

La situazione attuale è diversa da quella a base delle richiamate pronunce per diversi motivi.

1.a) Prima di tutto è noto che per l'attuazione dell'art. 119 Cost. è stata emanata la legge 5 maggio 2009 n. 42 (legge delega sul c.d. federalismo fiscale).

L'art. 7, della citata legge n. 42 del 2009, definisce i vari tipi di «tributi delle regioni», ricomprendendo:

- 1) i «tributi propri derivati», cioè istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
- 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
- 3) i «tributi propri» istituiti dalle regioni con proprie leggi, in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Per le prime due categorie, le leggi regionali possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; analogamente per le addizionali possono essere introdotte variazioni percentuali delle aliquote e detrazioni nei limiti posti dalla legge statale; sui tributi propri vi è autonomia regionale.

I principi e criteri direttivi di cui alla legge delega n. 42/2009 sono stati attuati, per quanto qui interessa, dal decreto legislativo n. 68 del 2011, che, all'art. 8, in materia di «Ulteriori tributi regionali», prevede che:

«Ferma restando la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013, sono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili» (1)

Al successivo comma 2 del medesimo articolo, si prevede che: «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale».

Il comma 3 stabilisce poi che sono riservati alle regioni a statuto ordinario gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente, che costituiscono tributi propri derivati (comma 3).

Inoltre, spettano alle regioni a statuto ordinario le altre compartecipazioni al gettito di tributi erariali, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente (comma 5).

Il richiamato art. 8 presuppone, pertanto, una duplice trasformazione di alcuni tributi statali: taluni di questi diventano tributi propri regionali, di talché ciascuna regione potrebbe sopprimerli; altri, invece, quelli riconosciuti alle regioni dalla legislazione vigente, vengono trasformati in tributi propri derivati, senza includere la clausola che consente alle regioni di sopprimere i tributi stessi.

(1) Rispettivamente disciplinate dall'art. 190 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, dall'art. 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, dagli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, dall'art. 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dagli articoli 5 e 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dagli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342.



In merito codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 288 del 2012 ha rilevato: «L'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali (a decorrere dal 1° gennaio 2013), al comma 2 precisa «fermi restando i limiti di massima manovrabilità, previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; per poi aggiungere, al comma 3, che alle regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati».

La ricorrente non ignora che la disciplina della maggior parte dei tributi regionali, in particolare i tributi propri derivati e le addizionali, in quanto istituiti e regolati dalla legge statale, sono stati ritenuti da numerose pronunce di codesta Corte costituzionale rientranti nella materia «ordinamento tributario dello Stato» di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.), a nulla rilevando che il gettito sia attribuito alle regioni.

Ciò, tuttavia, non elimina la denunciata illegittimità.

In primo luogo, infatti, la norma impugnata si applica anche ai tributi regionali di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 68/2011 ed è certo che, oggi, spettano ai legislatori regionali la competenza legislativa in relazione ai tributi propri c.d. autonomi (o in senso stretto) cioè a quelle forme di prelievo istituite dalla legge regionale o in relazione alle quali sono state, alla stessa, ceduti tutti gli ambiti di disciplina da parte dello Stato, originario titolare.

Tali tributi possono essere interamente disciplinati, e anche soppressi, dalle regioni e sono assoggettati unicamente al rispetto dei principi di coordinamento. Del resto, la Corte costituzionale, già prima del c.d. federalismo fiscale, con la sentenza n. 102/2008 ha riconosciuto alle regioni una «potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (art. 117, quarto comma e 120, primo comma, Cost.)».

Pertanto, con riferimento ai tributi propri in senso stretto, come sopra identificati, la normativa nazionale impugnata nello stabilire la sospensione del possibile aumento tributario, contrasta con l'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 Cost., come attuato dal decreto legislativo n. 68/2011, volta a garantire il reperimento delle risorse necessarie per il corretto svolgimento delle funzioni costituzionalmente garantite dall'art. 117, terzo e quarto comma Cost.

In secondo luogo, poi, la denunciata illegittimità sussiste anche con riferimento agli altri tributi regionali (tributi propri derivati e addizionali) in quanto, in base all'art. 119, secondo comma Cost., la compartecipazione al gettito dei tributi erariali è una forma essenziale per garantire per l'integrale finanziamento delle funzioni stabilito dal medesimo art. 119 quarto comma Cost. ed eliminando la (già marginale) possibilità di aumento di detti tributi si priva l'Amministrazione regionale di una fonte di entrata, senza al contempo prevedere alcuna compensazione per le regioni stesse.

Quindi l'attuazione del federalismo fiscale è un elemento che differenzia la situazione attuale rispetto a quella esistente quando sono state pronunciate le richiamate sentenze costituzionali.

1.b) Un altro elemento di diversità è che all'epoca (2008/2009) vigevano le regole del patto di stabilità interno, per cui le regioni avevano un tetto di spesa da dover rispettare; ora invece la legge n. 243/2012 ha introdotto il pareggio contabile di bilancio, cioè l'equilibrio di bilancio che ricorre quando nella fase sia di previsione che di rendiconto si registra: a) un saldo non negativo in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

La violazione del pareggio di bilancio comporta gravi conseguenze, come il divieto di indebitamento per la spesa di investimento, nonché sanzioni per gli amministratori e funzionari; con la norma impugnata, per effetto della sospensione della possibilità di aumentare i tributi e le addizionali attribuiti alle regioni rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015, la Regione ben può trovarsi esposta all'impossibilità di pareggiare il proprio bilancio. Nè a questo può risponderci che il rischio potrà essere evitato con la riduzione delle spese, perché le misure di razionalizzazione e riduzione delle spese già adottate dalla Toscana impediscono di poter incidere ulteriormente sulle spese, salvo andare ad intaccare i servizi essenziali per i cittadini.

1.c) A conferma di quanto esposto al precedente punto, si rileva che, in aggiunta alla riduzione del fondo sanitario, la manovra finanziaria approvata dallo Stato con la legge n. 232/2016 per il 2017 ha disposto un taglio alle risorse finanziarie spettanti alle regioni a statuto ordinario per l'importo 2.691,8 milioni di euro, sia in termini di saldo netto da finanziare che di indebitamento netto. A livello di bilancio regionale della Toscana, tale misura determina una riduzione delle risorse finanziarie e della concitata capacità di spesa di 210 milioni di euro, che riguarda la componente extra sanitaria del bilancio.



Se si considera che — al netto del fondo sanitario (le cui risorse sono vincolate per destinazione e sono commisurate alla definizione dei livelli essenziali di assistenza) e delle risorse relative al fondo nazionale trasporti (anch'esse vincolate al co-finanziamento del trasporto pubblico locale su gomma e su ferro) — i trasferimenti erariali spettanti alle regioni per il 2017 ammontano a circa 1.755 milioni di euro, ne deriva che il taglio disposto dalla legge di bilancio 2017 a carico delle regioni supera di oltre 900 mln euro (2691-1755= 936) l'importo dei trasferimenti che lo Stato assegna alle stesse regioni.

In sostanza si delinea un modello di finanza derivata invertito in cui le regioni si trovano nella condizione di dover trasferire quote di proprie risorse a favore del bilancio dello Stato.

Si tratta, oltre tutto, di misure non una tantum, ma di riduzioni «a decorrere» e, quindi, aventi il carattere di tagli strutturali.

Le risorse regionali libere sono ormai appena sufficienti a garantire la copertura finanziaria delle spese di funzionamento (personale ed oneri finanziari a servizio del debito) e delle spese rigide di carattere obbligatorio (trasporto pubblico locale su gomma e su ferro, quote di cofinanziamento regionale alla programmazione comunitaria, manutenzione ordinaria agli immobili di proprietà regionale, contributi di funzionamento agli enti e agenzie regionali).

Viceversa le risorse di natura corrente destinabili al finanziamento delle politiche attive si sono ridotte drasticamente negli ultimi anni.

Il prospetto che segue dà evidenza della riduzione delle risorse che ha caratterizzato le politiche di carattere discrezionale di natura corrente nell'ultimo triennio 2015-2017 e ciò in ragione delle manovre finanziarie dello Stato che, di anno in anno, si sono stratificate riducendo progressivamente le risorse erariali a favore delle regioni.

		(Risorse libere regionali espresse in milioni di Euro)		
Titolo	Tipologia di spesa	Competenza iniziale 2015	Competenza iniziale 2016	Competenza iniziale 2017
0100: Spese correnti totale	Politiche discrezionali	109,00	84,00	73,00

Le entrate proprie di natura corrente sono appena sufficienti ad assicurare il finanziamento della spesa di funzionamento e della spesa «rigida» non comprimibile derivante per lo più dal trasporto pubblico locale. La quota delle risorse proprie destinabili al finanziamento delle politiche discrezionali nell'ambito del sociale, dell'istruzione, della formazione e del lavoro non consente di garantire uno standard adeguato di servizi nei suddetti ambiti di attività.

In tale contesto il riconoscimento della pur limitata autonomia tributaria e, specificatamente, la possibilità di aumentare i tributi e le addizionali attribuiti alle regioni diventa una condizione essenziale per consentire, almeno in parte, lo svolgimento delle funzioni di competenza regionale.

1.d) Ulteriore elemento che diversifica profondamente la situazione attuale da quella che ha portato a suo tempo all'emanazione delle sentenze citate al punto 1.a), è che la Regione Toscana ha proceduto al riordino istituzionale delle funzioni conseguente all'applicazione della legge Del Rio n. 56/2014, subentrando nella titolarità delle funzioni in precedenza assegnate alle province (L.R. n. 22/2015 recante il riordino delle funzioni provinciali e l'attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56). Lo svolgimento di tali attività richiede risorse finanziarie aggiuntive che non ha accompagnato la ridefinizione delle competenze tra i livelli di Governo assegnatari delle suddette funzioni.

Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 205 del 2016, ha stabilito che il comma 418 della legge n. 190/2014, che individua il «taglio» delle risorse delle province e delle Città metropolitane per gli anni 2015, 2016 e 2017 (rispettivamente uno, due e tre miliardi di euro), deve essere interpretato nel senso che dette risorse vanno riversate alle regioni e ai comuni destinatari delle funzioni trasferite dalle province- città metropolitane per effetto del riordino previsto dalla legge Delrio; nella sentenza è affermato (punto 6.2 del Considerato in diritto):

«Più precisamente, dunque, disponendo il comma 418 che le risorse affluiscano «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato», si deve ritenere — e in questi termini la disposizione va correttamente interpretata — che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lettera b), della legge n. 56 del 2014).



La previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015).

I commi 418, 419 e 451, dunque, non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti.».

Vi è dunque un vincolo di destinazione delle risorse dallo Stato tagliate alle province, nei confronti degli enti subentranti nella titolarità delle funzioni stesse (nel caso, della Regione Toscana).

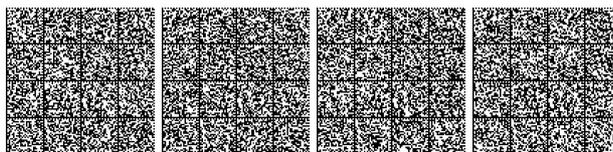
Sebbene il problema sia stato posto a livello nazionale, la legge di bilancio (né altri atti statali) non prevede alcun trasferimento alla Regione Toscana delle risorse tagliate alle province che, in Toscana, non esercitano più funzioni divenute di competenza regionale. Tale cifra ammonta per la Regione ricorrente ad euro 75.870.908,52 per il 2015 e ad euro 98.988.043,96 per il 2016 (il 2017 non è ancora quantificato), come si ricava dal seguente prospetto, i cui dati ufficiali sono tratti dal sito del Ministero dell'interno - Dipartimento della finanza locale

Ente	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Arezzo	6.457.649,76	6.385.856,39	
Firenze	21.830.174,05	9.039.740,42	
Grosseto	7.211.853,23	12.925.129,90	
Livorno	7.043.883,31	9.385.058,80	
Lucca	7.790.412,91	11.523.636,70	
Massa-Carrara	2.691.725,95	6.221.521,38	
Pisa	3.623.447,62	15.221.230,74	
Pistoia	8.756.973,01	11.123.433,34	
Prato	6.939.390,52	7.151.547,56	
Siena	3.525.398,20	10.010.888,73	
<b>Totali</b>	<b>75.870.908,56</b>	<b>98.988.043,96</b>	

Tutti i motivi esposti rendono evidente che la Regione Toscana si trova oggi in una grave insufficienza di mezzi finanziari che mette a rischio reale il corretto esercizio delle funzioni di cui all'art. 117, terzo e quarto comma Cost.

1.e) Nè può obiettarsi che la misura in oggetto sarebbe transitoria. Con la tecnica utilizzata dal legislatore, si proroga di anno in anno il blocco imposto alla possibilità di disporre aumenti fiscali, in assenza di un quadro di riferimento certo e programmabile. Il termine inizialmente posto può rendere la norma accettabile anche se lesiva (infatti lo scorso anno la Regione Toscana non ha impugnato l'analogha disposizione contenuta nella legge n. 208/2015), ma tale limitazione temporale viene vanificata con la tecnica delle proroghe. È noto che la giurisprudenza della Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 193/2012, ha chiarito che sono illegittime, per violazione dell'art. 119 Cost. misure restrittive dell'autonomia finanziaria ove non sia indicato un termine finale di operatività delle misure stesse: è evidente che risulta del tutto elusiva di questa giurisprudenza la tecnica normativa adottata dal legislatore statale e consistente nel fissare un termine al blocco dell'aumento fiscale estendendolo poi di anno in anno con successive leggi; in tal modo si rende *tamquam non esset* quel limite temporale che costituisce la condizione di legittimità dell'intervento statale di coordinamento della finanza pubblica.

Per i rilevati motivi, la disposizione impugnata, andando ad eliminare una possibile fonte di entrata per la regione, lede l'autonomia finanziaria stabilita dall'art. 119 Cost. e, correlativamente, il corretto esercizio delle funzioni affidate ai sensi dell'art. 117 terzo e quarto comma Cost.



P.Q.M.

*Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lettera a) della legge 11 dicembre 2016, n. 232, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma e 119 Cost.*

*Si deposita la deliberazione della giunta regionale n. 75 del 6 febbraio 2017 di autorizzazione a stare in giudizio.*

Firenze - Roma, 17 febbraio 2017

Avv. BORA

17C00052

N. 18

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 febbraio 2017  
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e determinazione per l'anno 2019 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano gli effetti finanziari mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da concludere entro il 31 gennaio 2017 - Previsione che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, con proprio decreto, entro i successivi trenta giorni, attua quanto previsto per l'anno 2017, e per gli anni successivi, dall'intesa, sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, l'11 febbraio 2016.**

– Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392 e 394.

Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, c.f. 80002270074, in persona del presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della giunta regionale n. 152 del 10 febbraio 2017, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini (c.f. MRNFNC73D28H501U; PEC francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via di Villa Sacchetti, 9, ha eletto domicilio; ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12, resistente;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», pubblicata nel s.o. alla Gazzetta Ufficiale n. 297 del 21 dicembre 2016, limitatamente all'art. 1, commi 392 e 394.

FATTO

1. La legge 11 dicembre 2016, n. 232, pubblicata nel supplemento ordinario n. 57 alla *Gazzetta Ufficiale* del 21 dicembre 2016, n. 297, reca «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019».

2. Fra le numerose disposizioni contenute nell'atto normativo *de quo*, figurano in particolare i commi 392 e 394 dell'art. 1, che stabiliscono, al contempo, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato e le modalità attraverso cui le regioni e le province autonome concorrono al medesimo per le quote di loro spettanza, in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.



Più in dettaglio, l'art. 1, comma 392, dispone che: «per gli anni 2017 e 2018, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, indicato dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016 (Rep. Atti n. 21/CSR), in attuazione dell'articolo 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è rideterminato rispettivamente in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro. Per l'anno 2019 il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è stabilito in 115.000 milioni di euro. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017. Per la Regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014 e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge».

Ai sensi del successivo art. 1, comma 394, «con i medesimi accordi di cui al comma 392 le regioni a statuto speciale assicurano il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016; decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, con proprio decreto attua quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmano di finanza pubblica per il settore sanitario».

3. Si rappresenta, per completezza, che l'intesa dell'11 febbraio 2016 — menzionata da entrambe le disposizioni — è stata adottata in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), a tenore del quale, fra l'altro: «le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di auto coordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. In assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse».

L'intesa dell'11 febbraio 2016 ha determinato il fabbisogno del Servizio sanitario nazionale — con l'obbligo di concorrervi tanto per le Regioni ordinarie che per le regioni speciali — in 113.063 milioni di euro per l'anno 2017 e 114.998 milioni di euro per l'anno 2018. Sennonché, tale intesa ovviamente non ha coinvolto, né poteva, la Regione Valle d'Aosta, rispetto alla quale, trattandosi di autonomia speciale, la relativa quota di concorso avrebbe dovuto concordarsi (ai sensi dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015) in apposita e separata intesa bilaterale.

Analoghe considerazioni possono svolgersi anche con riguardo alla successiva intesa, conclusa per l'anno 2017 sempre in attuazione art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

4. La Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, ritenuto che dalla richiamata disciplina statale derivi la lesione della proprie competenze costituzionali e statutarie, impugna l'art. 1, commi 392 e 394, in quanto illegittimi alla luce dei seguenti motivi di

#### DIRITTO

*I. Violazione degli articoli 2, comma 1, lett. a); 3, comma 1, lett. f) e lett. l); 4; 12; 48-bis e 50 dello Statuto speciale (Legge costituzionale n. 4 del 1948). Violazione degli articoli 117, comma 3, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001. Violazione della normativa di attuazione statutaria di cui alle leggi n. 724 del 1994 e n. 690 del 1981.*



1. Come illustrato in narrativa, la normativa censurata (art. 1, comma 392), impone una riduzione del fabbisogno finanziario del Servizio sanitario nazionale, stabilendo, in particolare, che il predetto finanziamento sia ridotto a 113 milioni di euro per l'anno 2017 e a 114 milioni di euro per l'anno 2018, e determinato in euro 115 milioni per l'anno 2019. Al contempo, si prevede (sempre all'art. 1, comma 392) che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurino gli effetti finanziari così determinati mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017. Per l'ipotesi in cui non si addivenisse alla stipula degli accordi entro il termine stabilito, l'art. 1, comma 394, prevede — o sembra prevedere, data la sua confusoria formulazione — che sia il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, ad attuare con proprio decreto quanto previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire comunque il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario.

Tuttavia, proprio nell'imporre all'odierna ricorrente — se del caso, anche in maniera unilaterale — il concorso alla riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale, i commi 392 e 394 dell'art. 1 violano un'ampia serie di parametri costituzionali e statutari.

2. Occorre ricordare, a tal proposito, che lo Statuto attribuisce alla ricorrente la potestà legislativa piena in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» (art. 2, comma 1, lett. *a*), e quella d'integrazione e attuazione in materia di «finanze regionali e comunali», nonché di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, comma 1, lett. *f* e *l*). Nei medesimi ambiti materiali, alla Regione spetta l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 4).

Sempre in forza dello Statuto, alla Regione spetta, oltre al gettito delle entrate proprie, una quota dei tributi erariali, attribuita dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle (art. 12).

In attuazione delle previsioni statutarie, la legge n. 724 del 1994, agli articoli 34 e 36, ha previsto espressamente che la Valle d'Aosta provveda al finanziamento del proprio Servizio sanitario autonomamente, cioè senza oneri a carico del bilancio statale.

3. Alla luce del descritto quadro normativa è evidente che il legislatore statale non abbia alcun titolo per imporre alla ricorrente di partecipare alla manovra finanziaria delineata dall'art. 1, commi 392 e 394.

In modo del tutto intuitivo, poiché la Valle d'Aosta assicura il finanziamento del Servizio sanitario regionale con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio, eventuali economie di spesa conseguite grazie all'intervento statale potrebbero essere destinate solo ad interventi relativi al settore sanitario regionale. Il loro storno a favore del Servizio sanitario nazionale è, per conseguenza, evidentemente illegittimo.

Tale conclusione, peraltro, è stata costantemente affermata da codesta ecc.ma Corte — anche a specifico beneficio dell'odierna ricorrente — nell'ambito di numerosi giudizi aventi ad oggetto norme statali di tenore del tutto analogo; reiterazione pervicace, da parte del legislatore nazionale, che davvero sorprende data l'uniformità degli esiti caducatori cui tali disposizioni sono andate incontro.

Ci si riferisce, ovviamente, all'orientamento secondo cui «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009) [...] la Regione Valle d'Aosta, non grava [...], per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito de[l] rispettiv[o] territor[i]o, sul bilancio dello Stato, e quindi quest'ultimo non ha titolo per pretendere il versamento sul proprio bilancio delle somme risparmiate» (*cf.* sentenza n. 133 del 2010, e in termini sentt. nn. 341 del 2009, 115 e 187 del 2012). Orientamento ribadito anche di recente: nel dichiarare illegittima una norma statale del tutto analoga a quella oggi gravata, codesta ecc.ma Corte ha ritenuto la questione proposta in quella sede fondata poiché in casi siffatti «non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che “lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)” (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012). Come evidenziato, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso» (senta n. 125 del 2015).

4. Tutto ciò determina, sotto ulteriore e concorrente profilo, l'illegittimità della disciplina gravata anche in riferimento agli articoli 117, comma 3, e 119 Cost., letti in combinato disposto con l'art. 10, 1. cost. n. 3 del 2011: l'intervento statale si configura infatti quale esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica del tutto destituito di fondamento competenziale — per il soggetto cui è rivolto e l'oggetto disciplinato — e lesivo dell'autonomia finanziaria dell'odierna ricorrente.



*II. Violazione degli articoli 48-bis e 50 dello Statuto speciale (Legge costituzionale n. 4 del 1948). Violazione della normativa di attuazione statutaria di cui alle leggi n. 690 del 1981 e n. 724 del 1994. Violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, di cui agli articoli 5, 120 e 3 Cost.*

1. Le disposizioni gravate sono altresì illegittime in relazione agli articoli 48-bis e 50 dello Statuto speciale (Legge cost. n. 4/1948), nonché, ancora una volta, alle norme di attuazione statutaria di cui alle leggi nn. 690 del 1981 e 724 del 1994.

2. Come noto, ai sensi dell'art. 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta «entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione».

Tale legge è, appunto, la legge n. 690 del 1981, come integrata dalla legge n. 724 del 1990 (articoli 34 e 36), la quale — come già ricordato — pone a carico esclusivo della Regione il finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Ora, il procedimento di formazione e le modalità di revisione di tale legge sono strutturalmente informati al principio di leale collaborazione, che nei rapporti fra Stato e Regioni speciali si dispiega nella sua massima intensità prescrittiva, ed escludono qualunque «unilateralismo» da parte del legislatore statale.

Infatti, essa è stata adottata d'accordo fra lo Stato e la giunta regionale (ex art. 50 Statuto) e in forza della espressa previsione di cui all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta»), può essere successivamente modificata «solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale», cioè con decreti legislativi elaborati da commissioni paritetiche composte da 3 membri di nomina governativa e 3 membri di nomina regionale, e previa sottoposizione al parere del Consiglio della Regione.

3. In forza del summenzionato quadro normativo, è evidente l'illegittimità delle disposizioni impugnate: esse pretendono, al di fuori di ogni ragionevolezza, di disciplinare unilateralmente aspetti che l'art. 50 dello Statuto speciale — fonte di grado costituzionale — riserva alla legislazione attuativa, e più precisamente ad una legge dello Stato adottata in accordo con la giunta regionale (dunque, una legge rinforzata e a competenza riservata), suscettibile di successive modifiche solo attraverso i peculiari moduli concertativi previsti dall'art. 48-bis (cioè, attraverso i decreti legislativi d'attuazione, fonti anch'esse rinforzate e a competenza riservata).

Le conclusioni qui illustrate sono peraltro pienamente conformi — anche sotto tale profilo — a quelle già più volte raggiunte da codesta ecc.ma Corte in riferimento a norme del tutto identiche a quelle oggi gravate. Nella già citata sentenza n. 125 del 2015, infatti, la Corte ha ritenuto una identica questione prospetta in quella sede proprio dalla Regione Valle d'Aosta «fondata in riferimento agli articoli 48-bis e 50, quinto comma, dello statuto regionale, in relazione agli articoli 34 e 36 della legge n. 724 del 1994, ed al principio di leale collaborazione. Il citato art. 34 ed il successivo art. 36 — secondo il quale «Rimangono salve le competenze attribuite alla regione Valle d'Aosta dalla legge 26 novembre 1981, n. 690» — della legge n. 724 del 1994 non contengono norme di attuazione statutaria e non hanno pertanto rango superiore a quello della legge ordinaria. Tuttavia, la disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste può essere modificata solo con l'accordo della medesima, in virtù degli articoli 48-bis e 50, quinto comma, dello statuto (sentenza n. 133 del 2010). L'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 [la norma in quel caso impugnata, del tutto analoga a quella oggi gravata] incide invece in modo unilaterale, violando il principio di leale collaborazione, sull'autonomia finanziaria della ricorrente, la cui specialità sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato attraverso una semplice legge ordinaria (sentenza n. 133 del 2010)».

*III. Ancora sulla violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza, di cui agli articoli 5, 120 e 3 Cost.*

Le lamentate lesioni delle prerogative costituzionali e statutarie di cui la ricorrente è titolare risultano, peraltro, ulteriormente aggravate dal particolare meccanismo «suppletivo» di determinazione del livello di concorso previsto dall'art. 1, comma 394, assumendo rilievo anche alla luce del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di leale collaborazione (articoli 5 e 120 Cost.).

Come si è illustrato, il comma 392 prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurino gli effetti finanziari previsti da esso e dall'intesa conclusa in sede di Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016 «mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017». Il successivo comma 394, però, prevede che «decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, con proprio decreto attua quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario».



Ebbene: quest'ultima disposizione — di non semplice interpretazione, data la formulazione per nulla perspicua — parrebbe prevedere che, in caso di mancato accordo, sia lo Stato (attraverso un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della salute) ad attuare quanto prescritto per il settore sanitario dall'intesa dell'11 febbraio 2016.

Il contrasto con i principi di ragionevolezza e leale collaborazione, ove venga ad attivarsi un tale congegno, è evidente sotto almeno tre profili: *i*) la determinazione delle quote di concorso viene operata in modo unilaterale dallo Stato; si estende anche alla Valle d'Aosta un'intesa che questa non ha sottoscritto, e rispetto al quale non ha titolo ad esser coinvolta, poiché — come si è visto — essa non grava sull'erario per il settore sanitario; *iii*) sono del tutto irragionevoli i termini per la stipula dell'accordo: nessuna seria e credibile trattativa politica, specie su temi così delicati, può infatti immaginarsi nel ristretto margine di circa un mese (dall'entrata in vigore della legge, il 1° gennaio 2017, al termine ultimo per stipulare l'accordo, il 31 dello stesso mese).

Un tale modo di procedere si pone evidentemente in contrasto, peraltro, anche con la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, la quale ha più volte ribadito che «il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (*cfr.*, Corte costituzionale, sentenza n. 74 del 2009), che è «espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le regioni a statuto speciale (*cfr.*, Corte costituzionale, sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004).

*P.Q.M.*

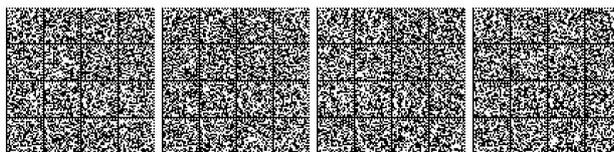
*La Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede a codesta ecc.ma Corte di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», limitatamente all'art. 1, commi 392 e 394, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lettera a); 3, comma 1, lettere f) ed l); 4; 12; 48-bis e 50 dello Statuto speciale valdostano (legge costituzionale n. 4 del 1948) e dalle relative norme di attuazione di cui alle leggi n. 690 del 1981 e n. 724 del 1994; nonché per violazione degli articoli 117, comma 3, e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001, e per lesione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, di cui agli articoli 5, 120 e 3 Cost., sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.*

*Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, la delibera della giunta regionale della Valle d'Aosta n. 152 del 10 febbraio 2017.*

Roma, 12 febbraio 2017

*Prof. avv. MARINI*

17C00056



N. 40

*Ordinanza del 24 marzo 2016 del Tribunale di Salerno nel procedimento penale a carico di M.A.*

**Processo penale - Contestazione in dibattimento di una circostanza aggravante fondata su elementi già risultanti dagli atti di indagine - Facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova relativamente al reato oggetto della nuova contestazione - Mancata previsione.**

– Codice di procedura penale, art. 517.

TRIBUNALE DI SALERNO

SECONDA SEZIONE PENALE

In composizione monocratica e nella persona del Giudice dott. Ennio Trivelli;

Letti gli atti del processo in epigrafe indicato, pendente a carico di M. A.;

Decidendo sulle richieste formulate dalla difesa dell'imputato;

Sentito il pubblico ministero; ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. A.M. è stato destinatario del decreto penale di condanna n. 193/2014 emesso dal giudice per le indagini preliminari di questo Tribunale in data 12/13 febbraio 2014, in relazione al reato p. e p. dall'art. 186 comma 2 lettera *b*) e comma 2-*sexies* del codice della strada, perché guidava alle ore 03,30 circa del giorno 1° maggio 2013 l'autovettura in stato di ebbrezza alcolica accertata da personale della Questura di Salerno, mediante sottoposizione di M.A. ad accertamento etilico attraverso test alcolemico che evidenziava un tasso alcolico nel 1° test pari a 1,28 g/l alle ore 04,31 e 1,04 g/l alle ore 4,37, superiore al limite massimo consentito. Fatto contestato come commesso in data 1° maggio 2013.

1.1. Avverso il decreto penale di condanna il M. ha interposto, in data 18 marzo 2014, rituale e tempestiva opposizione, contestualmente chiedendo la definizione del processo ai sensi degli articoli 444 e ss. del codice di procedura penale, prospettando, con il consenso del pubblico ministero, in relazione all'imputazione sopra trascritta, l'applicazione della pena di giorni 14 di arresto ed euro 600,00 di ammenda da sostituirsi con quella del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'art. 186 comma 9-*bis* del decreto legislativo n. 285/1992.

1.2. Il giudice per le indagini preliminari in sede, con ordinanza resa in data 20 novembre 2014, ha rigettato la richiesta di applicazione della pena rilevando che non poteva essere concessa all'imputato la chiesta sostituzione della pena con il lavoro di pubblica utilità poiché dall'analisi degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero emergeva che l'imputato aveva provocato un incidente stradale con feriti, con conseguente configurazione dell'aggravante di cui all'art. 186 comma 2-*bis* del codice della strada, ostativa all'applicazione dell'istituto.

1.3. Nel corso della medesima udienza camerale fissata per la delibazione dell'istanza di patteggiamento, la difesa dell'imputato, munita di procura speciale conferita dall'assistito, depositava istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova ai sensi dell'art. 168-*bis* del codice penale, allegando la prova di avere formulato presso l'ufficio U.E.P.E di Salerno, in data 19 novembre 2014, richiesta di elaborazione di apposito programma di trattamento.

Il giudice per le indagini preliminari, rigettata l'istanza di patteggiamento, rimetteva al primo giudice (quello che aveva emesso il decreto penale) ogni ulteriore determinazione.

Il primo giudice, con decreto emesso in data 2 dicembre 2014 dichiarativo del non luogo a provvedere, rimetteva ogni ulteriore determinazione al giudice del dibattimento, di poi emettendo in data 7 gennaio 2015 decreto di giudizio immediato (a seguito di opposizione a decreto penale di condanna) per l'udienza del 28 ottobre 2015.

2. All'udienza del 28 ottobre 2015 dinanzi a questo Tribunale, dopo la costituzione delle parti, la difesa dell'imputato (dichiarato assente ai sensi dell'art. 420-*bis* c.p.p.) reiterava l'istanza di sospensione del processo con messa alla prova dell'assistito. Acquisiti gli atti processuali pertinenti e raccolto il parere favorevole del pubblico ministero lo scrivente riservava la decisione rinviando al 19 novembre 2015, facultando le parti al deposito di memorie.

In data 29 ottobre 2015 la difesa dell'imputato depositava memoria con la quale, ripercorrendo l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale afferente all'art. 517 codice di procedura penale, con particolare riferimento alle pronunce dichiarative della illegittimità costituzionale della disposizione in caso di contestazione c.d. patologica di circostanza aggravante, perorava l'istanza formulata prospettando in subordine la questione di costituzionalità delle disposizioni di cui alla legge n. 67/2014 per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione.



2.1. All'udienza del 19 novembre 2015 veniva disposta, per completare il quadro informativo necessario alla deliberazione della questione, l'acquisizione di certificato del casellario giudiziale aggiornato e di certificato dei carichi pendenti afferenti alla persona del M. rinviando al 25 novembre 2015.

2.2. All'udienza del 25 novembre 2015 il pubblico ministero procedeva all'esplicita contestazione a M. A. dell'aggravante di cui all'art. 186 comma 2-bis codice della strada, nei sensi che seguono «perché in stato di ebbrezza alcolica andava ad impattare contro la condotta dalla sig.ra T. F. provocando, così, incidente con feriti».

Stante l'assenza dell'imputato si disponeva la notifica del verbale medesimo rinviando all'11 febbraio 2016.

2.3. All'udienza dell'11 febbraio 2016 dato atto dell'intervenuta notificazione all'imputato del verbale della precedente udienza, il difensore insisteva nella richiesta già formulata e il pubblico ministero reiterava la propria interlocazione. Si rinviava per la decisione sulla questione all'udienza odierna.

2.4. Con memoria depositata in data 12 febbraio 2016, la difesa dell'imputato, dopo avere ripercorso sinteticamente gli snodi processuali sopra citati, ha rilevato come l'avvenuta contestazione dell'aggravante speciale di cui all'art. 186 comma 2-bis del codice della strada lasci emergere il tema del mancato intervento del legislatore sulla disposizione di cui all'art. 517 codice di procedura penale a seguito della introduzione dell'istituto della messa alla prova, da catalogare tra i c.d. «riti premiali».

Ha rilevato ancora il difensore come la Corte costituzionale, molto recentemente, con sentenza n. 240 del 26 novembre 2015 abbia dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-bis comma 2 codice di procedura penale nella parte in cui, in assenza di una disciplina transitoria, preclude l'ammissione al detto istituto degli imputati di processi quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge n. 67/2014.

Ritiene la difesa che sebbene tale pronuncia precluda, in termini generali, l'accesso al procedimento speciale di cui si discute a fronte di richiesta formulata oltre i termini stabiliti dalle norme processuali, nondimeno il quadro dovrebbe mutare per effetto dell'avvenuta contestazione dell'aggravante suddetta.

Si configurerebbe infatti secondo la difesa, nel caso qui ricorrente di contestazione tardiva (e quindi patologica) di una circostanza aggravante fondata su elementi già contenuti nel fascicolo del pubblico ministero prima dell'esercizio dell'azione penale, situazione analoga a quella già scrutinata dal Giudice delle leggi in relazione al giudizio abbreviato con sentenza n. 139 del 9 febbraio 2015, i cui passaggi salienti vengono dalla difesa stessa espressamente richiamati.

La difesa dunque ha eccepito espressamente, con la memoria depositata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale nella parte in cui non prevede, nel caso di contestazione di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice l'accesso alla messa alla prova, relativamente al reato oggetto della nuova contestazione, prospettando il contrasto della norma processuale con gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Alla memoria depositata il difensore si è richiamato all'odierna udienza, nella quale sono stati acquisiti il decreto penale n. 193/2014 e l'atto di opposizione a suo tempo formulato dal difensore stesso (depositato in data 18 marzo 2014).

3. Ritiene il giudicante che la questione posta dal difensore dell'imputato sia rilevante e non manifestamente infondata.

3.1. Con la legge 28 aprile 2014 n. 67 è stato introdotto, all'interno del Libro VI del codice di procedura penale, destinato alla disciplina dei «procedimenti speciali» il Titolo V bis dedicato all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, suscettibile di essere richiesta dall'imputato nei casi previsti dall'art. 168-bis del codice penale, introdotto nel codice sostanziale dalla medesima legge.

Sul piano liturgico, l'art. 464-bis codice di procedura penale, al comma 2, individua precisi limiti temporali entro i quali la richiesta di accesso al procedimento speciale può essere presentata (oralmente o per iscritto) e cioè: fino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli artt. 421 e 422 o fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado nel giudizio direttissimo e nel procedimento di citazione diretta a giudizio. Nel caso di notificazione del decreto di giudizio immediato, la richiesta deve essere formulata entro il termine e con le forme di cui all'art. 458 comma 1 codice di procedura penale. Infine, ipotesi qui rilevante, nel procedimento con decreto, la richiesta è presentata con l'atto di opposizione.

Nel caso concreto, come emerge dalla sintesi dei dati processuali precedentemente compiuta, la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova è stata formulata dal difensore procuratore speciale dell'imputato, nell'ambito di procedimento per decreto, non già con l'atto di opposizione, ma solo nell'ambito dell'udienza camerale fissata dal giudice per le indagini preliminari per decidere su istanza di patteggiamento poi rigettata.



L'istanza, invero, non sarebbe stata proponibile con l'opposizione a decreto penale essendo stata quest'ultima formulata in data antecedente all'entrata in vigore delle disposizioni della legge n. 67/2014 introduttive dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato.

La costante giurisprudenza di legittimità, tuttavia, è assestata sull'interpretazione secondo la quale la mancata previsione da parte del legislatore del 2014 di una disciplina intertemporale impone di ritenere che l'avvenuto superamento dei termini per la presentazione della richiesta accesso all'istituto di cui si discute precluda l'ammissibilità della richiesta stessa, quantunque la fase processuale costituente (a seconda del diverso rito) lo sbarramento preclusivo sia antecedente all'entrata in vigore della legge n. 67/2014 (si vedano, al riguardo, tra le più recenti, Cass. Sez. 3, sentenza n. 27071 del 24 aprile 2015, Rv. 263815, in tema di richiesta formulata nel giudizio di primo grado ordinario dopo l'apertura del dibattimento; Cass. Sez. 4, sentenza n. 43009 del 30 settembre 2015, Rv. 265331 relativamente ai giudizi di impugnazione).

Tale assetto interpretativo ha ricevuto recentemente avallo da parte della Corte costituzionale la quale, con la sentenza n. 240 del 2015, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-bis, comma 2, «nella parte in cui, in assenza di una disciplina transitoria, analoga a quella di cui all'art. 15-bis, comma 1 della legge 11 agosto 2014, n. 118, preclude l'ammissione all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova degli imputati di processi pendenti in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge n. 67/2014». Questioni prospettate dal Tribunale di Torino per sospettato contrasto della norma con gli articoli 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della C.E.D.U. Pronunzia, quella del Giudice delle leggi, immediatamente ripresa dalla Suprema Corte a definitivo conforto dell'indirizzo interpretativo già consolidatosi (si veda, al riguardo, Cass. Sez. 1, sentenza 11168 depositata il 16 marzo 2016, dopo l'udienza del 2 dicembre 2015).

Dunque, nel caso di specie, la richiesta formulata dal difensore e procuratore speciale del M. solo in data 20 novembre 2014, poi reiterata in dibattimento, risulterebbe tardiva poiché posteriore alla scadenza del termine fissato dall'art. 464 comma 2 ultimo periodo codice di procedura penale nel procedimento per decreto del quale l'odierno processo costituisce gemmazione.

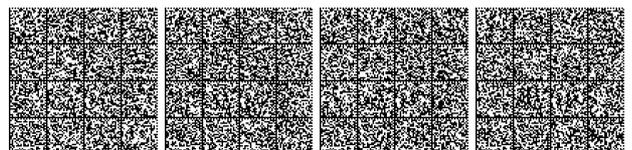
Né, è appena il caso di precisarlo, nel contesto ermeneutico descritto può farsi questione dell'applicazione dell'istituto della remissione in termini di cui all'art. 175 codice di procedura penale, la cui spendibilità, in ogni caso, avrebbe presupposto una tempestiva attivazione dell'interessato nel ristretto termine di cui all'art. 175 comma 1 codice di procedura penale, il cui *dies a quo* non potrebbe che individuarsi nella data di pubblicazione della legge n. 67/2014 (2 maggio 2014) o, al più tardi, in quella di entrata in vigore delle relative disposizioni (17 maggio 2015) con conseguente ineluttabile tardività della richiesta di sospensione del procedimento ex art. 464-bis codice di procedura penale avanzata solo il 20 novembre 2014.

3.1. Tuttavia, come si è visto il pubblico ministero nel corso del giudizio e prima dell'apertura del dibattimento, dunque senza lo svolgimento di alcuna istruttoria, ha contestato espressamente all'imputato la circostanza aggravante speciale di cui all'art. 186 comma 2-bis del codice della strada.

È da premettere che la giurisprudenza di legittimità reputa applicabili al giudizio instaurato a seguito di opposizione a decreto penale di condanna le regole ordinarie del giudizio dibattimentale, anche quanto alle nuove contestazioni (si vedano, al riguardo Cass. Sez. 1, sentenza n. 17312 del 15 aprile 2008, Rv. 240004; Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 12293 del 9 febbraio 2005, Rv. 231054; Cass. Sez. 3, sentenza n. 23491 del 7 maggio 2009, Rv. 243966).

È ormai altrettanto consolidato — tanto da potere essere qualificato come diritto processuale vivente — l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che reputa perfettamente legittima e quindi ammissibile la contestazione, nel corso del giudizio, di una circostanza aggravante il cui sostrato fattuale fosse già contenuto negli atti delle indagini preliminari (può citarsi, per tutte, e tra le più recenti, Cass. Sez. 2, sentenza n. 45298 del 14 ottobre 2015, Rv. 264903).

In relazione alla contestazione della circostanza aggravante, in particolare, l'orientamento succitato evidenzia che, opinando diversamente, la mancata contestazione nell'imputazione originaria risulterebbe irreparabile, essendo la medesima insuscettibile di formare oggetto di un autonomo giudizio penale (Cass. Sez. 2, sentenza n. 3192 dell'8 gennaio 2009, Rv. 242672), rilevandosi ulteriormente che tale facoltà processuale del pubblico ministero non sarebbe lesiva del diritto di difesa in quanto l'imputato ha facoltà di chiedere al giudice un termine per contrastare l'accusa, esercitando ogni prerogativa difensiva come la richiesta di nuove prove o il diritto ad essere rimesso in termini per chiedere riti alternativi o l'oblazione (Cass. Sez. 6, sentenza n. 18749 dell'11 aprile 2014, Rv. 262614), affermazione quest'ultima — giova precisarlo — che la Suprema Corte fonda su espressi riferimenti alle sentenze nn. 265/1994; 333/2009; 237/2012; 530/1995 della Corte costituzionale (sulle quali *cf. infra*).



3.2. La questione che nella fattispecie concreta si pone, dunque, attiene al rilievo che la contestazione dell'aggravante c.d. tardiva (o altrimenti detta: patologica) possa assumere ai fini del recupero della facoltà processuale dell'imputato di ottenere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Come già chiarito, è da escludere che ad una risposta affermativa al quesito possa giungersi attraverso l'istituto della restituzione nel termine o attraverso una lettura costituzionalmente orientata delle norme costituzionali.

I termini scanditi dall'art. 464-*bis* c.p.p. sono chiari e netti, previsti a pena di decadenza. Quello rilevante nel caso concreto è stato ormai superato.

Si pone, però, la questione della compatibilità con le norme costituzionali, segnatamente con gli articoli 24 e 3 della Carta Fondamentale, della previsione dell'art. 517 codice di procedura penale. Norma che come si è detto, per come inverte dal diritto vivente, consente la contestazione della circostanza aggravante c.d. tardiva senza però prevedere che, all'esito di tale contestazione, l'imputato possa formulare la richiesta di accesso al procedimento speciale di nuovo conio in relazione al reato circostanziato frutto della nuova contestazione.

4. La questione è senza dubbio rilevante nel presente processo.

Il reato del quale l'imputato è chiamato a rispondere è punito, nella fattispecie base, con l'ammenda da euro 800,00 e l'arresto fino a sei mesi.

La contestazione dell'aggravante di cui al comma 2-*bis* dell'art. 186 decreto legislativo n. 285/1992 comporta, astrattamente, il raddoppio delle pene suddette.

La contestazione dell'aggravante di cui all'art. 2-*sexies* dello stesso decreto legislativo (già inclusa nella formulazione originaria dell'imputazione) incide soltanto sulla pena pecuniaria.

Il reato dunque, avuto riguardo ai limiti edittali della pena prevista, rientra nell'ambito applicativo dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, perimetrato dall'art. 168-*bis* del codice penale (reati puniti con la sola edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria [...]).

Pur senza alcuna anticipazione del profilo attinente alla concreta ammissione al procedimento speciale, è opportuno rimarcare che l'imputato A. M. risulta incensurato e che il certificato dei carichi pendenti acquisiti lascia emergere che egli è gravato unicamente dalla contestazione che sorregge l'odierno processo.

Non ricorrono, allora, i casi di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale preclusivi dell'applicazione dell'istituto (art. 168-*bis* comma 5 c.p.).

La difesa che ha formulato l'istanza è munita di procura speciale ed ha dimostrato il deposito presso l'U.E.P.E. territorialmente competente della richiesta di elaborazione di programma di trattamento.

L'imputato non è stato ammesso in altre occasioni al procedimento speciale.

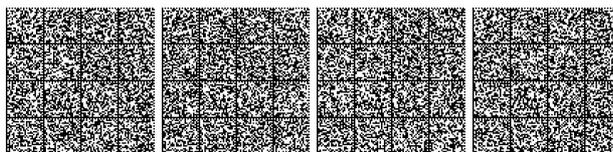
Non si apprezzano e non si profilano allo stato degli atti i presupposti per una pronuncia ex art. 129 codice di procedura penale.

Risulta utile dare atto, sempre ai fini della enucleazione della rilevanza della questione nel giudizio, che in data 13 aprile 2015 è stato stipulato a Salerno un protocollo di intesa per la messa alla prova fra U.E.P.E., Tribunali e Ordini degli avvocati e Camere penali del Distretto di Corte appello di Salerno volto a delineare linee guida e indirizzi generali di comportamento idonei a garantire uniformi e più efficaci forme di prestazione del servizio di giustizia penale (secondo una tendenza organizzativa che permea di sé vari settori dell'apparato giurisdizionale e vari organi rappresentativi delle istituzioni coinvolte nella e dalla giurisdizione stessa: si veda, esemplificando, il Protocollo d'intesa tra la Corte di cassazione e Consiglio nazionale forense in merito alle regole redazionali dei motivi di ricorso in materia penale siglato a Roma il 17 dicembre 2015).

Il punto 5 del protocollo sulla messa alla prova suddetto (una copia del quale si inserisce nel fascicolo processuale per ogni consultazione) prevede che il giudice richieda all'U.E.P.E. di formulare il programma trattamentale solo dopo una positiva delibazione preliminare della ammissibilità della sospensione del procedimento.

Anche sotto questo profilo, dunque, risulta evidente come la determinazione di questo Tribunale in ordine alla possibilità dell'imputato o del suo procuratore speciale di formulare la richiesta nonostante il formale superamento della barriera preclusiva temporale di cui all'art. 464-*bis* del codice di procedura penale, nel descritto quadro della insussistenza di elementi che rendano altrimenti evidente la non accessibilità dell'istituto, assuma rilievo essenziale.

5. La questione posta, come preannunciato, si profila anche non manifestamente infondata.



L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, non soltanto per la sua collocazione topografica in seno al codice di rito (della quale si è detto), ma anche per la funzione svolta, alternativa al giudizio dibattimentale ordinario, è assimilabile ai riti dell'alternativa inquisitoria e quindi all'istituto del patteggiamento e del giudizio abbreviato.

Sul piano degli effetti sostanziali, peraltro, conducendo — accanto ad una stasi fisiologica del procedimento per lo svolgimento della «prova» — all'esito estintivo del reato, presenta profili di contatto anche con l'istituto dell'ablazione.

Si tratta, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 240 del 2015 — nella *Gazzetta Ufficiale* del 2 dicembre 2015, già citata) di istituto con effetti sostanziali, perché produttivo dell'estinzione del reato, ma connotato di un'intrinseca dimensione processuale, in quanto consiste in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio, nel corso del quale il giudice decide con ordinanza sulla richiesta di sospensione del procedimento messa alla prova (par. 2.1. del considerato in diritto della citata sentenza del Giudice delle leggi).

Istituto, rileva ancora la Corte costituzionale, alternativo al giudizio e destinato ad avere un rilevante effetto deflattivo.

La possibilità di accedere a questo procedimento speciale, in ragione degli effetti premiali e deflattivi ad esso connessi, e per la non indifferente connessione con profili rieducativi (inferibili dal percorso trattamentale in cui la messa alla prova deve sussistere: comma 2 dell'art. 168-bis c.p.) costituisce senza dubbio estrinsecazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 comma 2 della Costituzione.

5.1. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 184 del 23-25 giugno 2014, ha riconosciuto il diritto dell'imputato a chiedere di essere ammesso al procedimento speciale di cui agli articoli 444 e ss. del codice di procedura penale nel caso in cui il pubblico ministero modifichi l'imputazione contestando una circostanza aggravante già risultante degli atti di indagine, espressamente chiarendo — nel solco della sua precedente giurisprudenza come l'opzione per un rito a carattere premiale costituisce declinazione del diritto di difesa, il quale include la facoltà di selezione della più conveniente fra le strategie difensive. Ha altresì rilevato che l'imputato attinto dalla contestazione dibattimentale di una circostanza aggravante fondata su elementi già acquisiti al momento dell'esercizio dell'azione penale si trova in situazione non diversa dall'imputato attinto dalla modifica dell'imputazione.

Con la sentenza n. 139 del 2015 (nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28 del 15 luglio 2015), poi, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale nella parte in cui nel caso di contestazione di circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato oggetto della nuova contestazione. Anche tale pronuncia si pone sulla scia dei precedenti interventi demolitori della norma processuale in esame e di quella contigua di cui all'art. 516 codice di procedura penale, costituiti dalle sentenze n. 265 del 1994 (in tema di patteggiamento) e 333 del 2009 (relativa al giudizio abbreviato), cui va aggiunta la sentenza n. 530 del 1995 (afferrente all'istituto dell'ablazione).

È stato espressamente rilevato (par. 4.2. della sentenza n. 139/2015 cit.) il pregiudizio del diritto di difesa, connesso all'impossibilità di rivalutare la convenienza del rito alternativo in presenza di una variazione sostanziale dell'imputazione, intesa ad emendare precedenti errori od omissioni del pubblico ministero nell'apprezzamento dei risultati delle indagini preliminari. Ed è stata, altresì, stigmatizzata la violazione del principio di eguaglianza, correlata alla discriminazione cui l'imputato si trova esposto a seconda della maggiore o minore esattezza e completezza di quell'apprezzamento.

5.2. La situazione processuale posta dal caso qui in esame deve reputarsi senz'altro assimilabile a quelle scrutinate dal Giudice delle leggi con le citate pronunce.

Funzione, essenza, idoneità deflattiva, collocazione sistematica dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato rendono chiara l'assonanza delle situazioni.

Assonanza la cui percezione non appare estranea alla stessa giurisprudenza costituzionale: con la già citata sentenza n. 240 del 2015, infatti, nel giudicare pienamente razionale e giustificata la scelta legislativa parificare la disciplina del termine per la richiesta di accesso procedimento speciale di cui discute, senza distinguere tra processi in corso e processi nuovi (profilo di presunta illegittimità costituzionale paventato dal giudice remittente) la Corte ha, non casualmente, istituito parallelismo con l'analoga questione sorta in relazione al regime transitorio del giudizio abbreviato (all'art. 247 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), così mostrando di apprezzare la comunanza di fondo degli istituti.



Ne discende la possibilità di richiamare nel caso di specie le osservazioni del Giudice delle leggi in ordine al fatto che la valutazione dell'imputato e del difensore circa la convenienza del rito alternativo sono funzione, innanzitutto, dell'impostazione data al processo dal pubblico ministero. A fronte di evenienze patologiche che immutano in modo sostanziale la situazione fattuale — processuale originariamente prospettata all'imputato e al suo difensore, tra le quali certamente rientra anche la contestazione tardiva di una circostanza aggravante, che produce incrementi sanzionatori (solo eventualmente con il giudizio di bilanciamento ex art. 69 c.p.) ma può generare effetti preclusivi dell'applicazione di istituti di favore — come dimostra proprio il caso in esame, in cui l'aggravante di avere provocato un incidente stradale sbarra la strada alla conversione della pena in lavoro di pubblica utilità e al correlato effetto estintivo (preclusione che non è evitata neppure da un'eventuale prevalenza sull'aggravante di circostanze attenuanti: *ex multis*, Cass. Sez. 4, sentenza n. 13853 del 4 febbraio 2015, Rv. 263012) — risulta lesivo del diritto di difesa dell'imputato precludere l'accesso ai riti speciali.

5.3 Non è consentito allo scrivente, a fronte del disposto dell'art. 517 codice di procedura penale e dell'art. 464-bis codice di procedura penale, procedere ad interpretazioni volte ad adeguare le chiare previsioni normative al tessuto costituzionale. La necessità dell'apprezzamento (e dell'eventuale intervento) demolitorio ulteriore della Corte costituzionale si trae dalla sequenza stessa dei precedenti sopra passati in rassegna. Il Giudice ordinario del reato non può procedere ad applicazioni analogiche delle pronunzie della Corte costituzionale, dotate di efficacia abrogativa della norma incostituzionale (*cf.* per notazione l'ordinanza del Tribunale di Lecce in composizione collegiale del 9 luglio 2014 che promuoveva il giudizio di costituzionalità poi sfociato nella sentenza della Corte costituzione n. 139 del 2015).

5.4 Deve allora rimettersi alla Costituzionale la questione della illegittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale per contrasto con gli articoli 24 comma 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'imputato cui sia stata contestata in dibattimento una circostanza aggravante già risultante dagli atti di indagine abbia facoltà richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova ai sensi degli artt. 168-bis del codice penale e 464-bis e ss. codice di procedura penale, relativamente al reato oggetto della nuova contestazione.

*P.Q.M.*

*Letti gli articoli 1 legge costituzionale n. 1/48 e 23 legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 517 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, contestata nel corso del giudizio dibattimentale una circostanza aggravante fondata su elementi già risultanti dagli atti di indagine, l'imputato abbia facoltà di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova sensi degli articoli 168-bis codice penale e 464-bis e ss. codice di procedura penale relativamente al reato oggetto della nuova contestazione.*

*Dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza - letta in udienza alla presenza delle parti - al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunichi ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

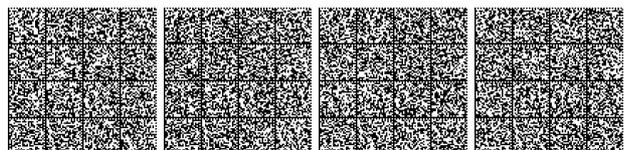
*Dispone la successiva immediata trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale per la decisione della questione ad essa devoluta.*

*Sospende il processo sino alla decisione della Corte costituzionale.*

Salerno, 24 marzo 2016

*Il Giudice:* TRIVELLI

17C00073



## N. 41

*Ordinanza del 7 novembre 2016 della Corte d'appello di Milano nel procedimento civile promosso da Lopez Cruz Veronica, ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) e Avvocati per niente Onlus contro Regione Lombardia e Comune di Milano*

**Assistenza e solidarietà sociale - Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione - Stranieri immigrati - Requisiti minimi per beneficiare dei contributi integrativi previsti.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 11, comma 13.

## CORTE D'APPELLO DI MILANO

## SEZIONE LAVORO

Composta dai Magistrati:

- dott. Giovanni Picciau - Presidente Rel.;
- dott. Benedetta Pattumelli - Consigliere;
- dott. Laura Bove - Consigliere ausiliario.

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile in grado di appello avverso la ordinanza n 32032 /2015 del Tribunale di Milano, promossa da:

Veronica Lopez Cruz (C.F. LPZVNC78T512506A), con il patrocinio dell'avv. Guariso Alberto elettivamente domiciliato in viale Regina Margherita, 30 - 20122 Milano presso il difensore avv. Guariso Alberto;

ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (C.F. 07430560016), con patrocinio dell'avv. Guariso Alberto, elettivamente domiciliato in viale Regina Margherita, 30 - 20122 Milano presso il difensore avv. Guariso Alberto;

Avvocati per niente ONLUS (C.F. 97384770158), con il patrocinio dell'avv. Guariso Alberto, elettivamente domiciliato in viale Regina Margherita, 30 - 20122 Milano presso il difensore avv. Guariso Alberto,

Appellanti.

Contro:

Regione Lombardia (C.F. 80050050154), con il patrocinio dell'avv. Tamborino Maria Lucia, elettivamente domiciliato in Piazza Città di Lombardi, 1 - 20124 Milano, presso il difensore avv. Tamborino Maria Lucia;

Comune di Milano (C.F. 01199250158), con il patrocinio dell'avv.

Appellati.

A scioglimento della riserva di cui al verbale 15 settembre 2016.

## OSSERVA

1. Con ordinanza n. 32032/2015 il Tribunale di Milano ha rigettato la domanda proposta da Veronica CRUZ e le Associazioni Anolf CISL, ASGI, Avvocati per niente — Onlus per l'accertamento del carattere discriminatorio tenuto dalla Regione Lombardia e dal Comune di Milano rispettivamente nell'aver emanato la delibera della Giunta n. 3495/2015 del 30 aprile 2015 nella parte inerente i requisiti necessari per l'Accesso al Fondo sostegno affitti nonché (il comune) la determina PG n. 264079 dell'8 maggio 2015 e det. n. 68/2015 - prot. del 12 maggio 2015.



2. Il Tribunale ha ritenuto la infondatezza della domanda e la mancanza di una discriminazione laddove, nella delibera della giunta regionale n. 3495 cit., sono stati previsti per l'accesso al fondo sostegno affitto per i soli cittadini extra UE i seguenti due requisiti: *a)* esercitare una regolare attività lavorativa, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato o autonomo; *b)* essere residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni in Lombardia.

Il Tribunale, richiamando fra le altre la sentenza della Corte costituzionale n. 187/2010, ha ricordato «che la Consulta ha statuito che il legislatore ordinario ben può subordinare l'erogazione di determinate prestazioni che non sino volte a rimediare a gravi situazioni di urgenza alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno in Italia ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata (ovviamente con il solo limite della ragionevolezza)».

Ha inoltre osservato: «... La Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha sostenuto che il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quello dello straniero solo quando venga riferito al godimento di diritti inviolabili dell'uomo così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza - o all'inverso ne sia privo — purchè tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti, ed ha poi ampliato tale affermazione precisando che, anche al di fuori di tale ambito, l'art. 3 Cost vieta comunque discriminazioni tra cittadini, stranieri ed apolidi laddove manchi una ragionevole correlabilità tra il requisito richiesto e lo scopo perseguito dalla norma (Corte costituzionale sentenza n. 432 /2005).

Sotto questo profilo non si può negare che sussista una ragionevole correlabilità tra la durata della permanenza dello straniero sul territorio nazionale da un lato, il possesso da parte sua di una regolare ancorchè saltuaria attività lavorativa e la finalità del contributo in questione, che è teso a garantire ai non abbienti, già in possesso di un contratto di locazione di immobili da privati, una stabilità abitativa attraverso una erogazione a sostegno del reddito...».

Il Tribunale ha ritenuto poi la legittimità dei due suddetti presupposti anche alla luce della direttiva 2003 /109/ CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. L'art. 11 della direttiva citata dispone, al comma 1, che «il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda ... *d)* le Prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale, ai sensi della legislazione nazionale»; il comma 4 dello stesso articolo prevede che «gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza e protezione sociale alle prestazioni essenziali».

Il Tribunale, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 9, del decreto legislativo n. 3/2007 ha ritenuto che l'assegno in questione di mero sostegno del reddito non possa considerarsi prestazione assistenziale e quanto meno essenziale .

3. Avverso tale ordinanza hanno proposto appello Veronica Lopez Cruz, AsgiAssociazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Avvocati per niente Onlus.

Gli appellanti hanno riproposto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 2 e 13 decreto-legge n. 12/2008 convertito in legge n. 133/2008 per contrasto con gli articoli 3 e 117, 1° comma Cost.

Ritiene la Corte, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di prime cure, che la questione di costituzionalità sollevata sia rilevante e non manifestamente infondata in ordine all'art. 11, comma 13 della legge n. 133/2002 ed in relazione all'art. 3 Cost.

4. Appare opportuno ricordare sia il quadro normativo di riferimento sia la fattispecie in esame.

4.1 L'art. 11 della legge n. 431/1998 ha istituito il «Fondo Nazionale per l'accesso all'abitazione in locazione» che prevede l'erogazione di contributi alle famiglie meno abbienti gravate da canoni di locazione; la disposizione non opera distinzioni tra italiani e stranieri nei requisiti di ammissione.

Con il decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, è stata introdotta nel nostro ordinamento la programmazione di un piano casa volto a «garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali per lo sviluppo della persona umana».

All'art. 11 comma 2 della predetta disposizione si legge:

«Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazione (...) destinate prioritariamente a prima casa per: (...)

*g)* immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.



Lo stesso decreto-legge è intervenuto poi anche sul «Fondo sostegno affitti di cui alla legge n. 431/1998 prevedendo al comma 13 dell'art. 11, la cui applicazione rileva in particolare nella fattispecie, quanto segue:

«Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

4.2 Con delibera di giunta n. 3495 del 30 aprile 2015 la Regione Lombardia ha approvato l'attivazione della iniziativa 2015 per il sostegno alla locazione dei cittadini in grave disagio economico e ha approvato i criteri generali per l'accesso al beneficio denominato «Fondo Sostegno grave disagio economico 2015» di cui all'allegato 1 della delibera.

L'art. 2 di detto allegato prevede che possano richiedere il contributo in questione i conduttori residenti in Lombardia che abbiano un ISEE non superiore ad euro 7000,00. Ove i richiedenti non siano cittadini italiani o di uno Stato dell'Unione Europea, la delibera prevede i seguenti due ulteriori presupposti:

- a) esercitare una regolare attività, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato o autonomo;
- b) essere residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni in Lombardia.

Il Comune di Milano ha reiterato i medesimi contenuti e requisiti nella determinazione dirigenziale n. 68/2015.

Il termine per la presentazione delle domande è stato fissato al 10 luglio 2015.

4.3 La signora Lopez Cruz è cittadina salvadoregna e risiede in Italia dal novembre 2011 in forza di permesso di soggiorno per motivi di lavoro; vive a Milano con il figlio Alejandro di anni uno; in ragione del suo modestissimo reddito, ha presentato domanda al Comune di Milano in data 7 luglio 2015 per accedere al «Fondo sostegno grave disagio economico 2015».

La procedura non prevedeva la formazione di una graduatoria, né la comunicazione di un provvedimento di accettazione o diniego.

L'appellante Lopez Cruz, essendo priva di entrambi i requisiti previsti dalle lettere a) e b) indicate sub 4.2, non ha potuto ricevere alcun contributo.

5. Ciò, premesso, ritiene la Corte che la questione di costituzionalità sollevata in ordine all'art. 11, comma 13 della legge n. 133/2008 sia rilevante ai fini della decisione della controversia e non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost.

5.1 In relazione alla rilevanza, va osservato che in ordine al primo requisito dello svolgimento di una regolare attività lavorativa, anche non continuativa, si prospetta — in difetto di una espressa previsione di una norma di rango primario che espressamente lo preveda (la regione allude infatti solo ad una interpretazione analogica di quanto previsto dall'art. 40, comma 6 T.U. immigrazione) e alla luce dei principi generali che regolano la condizione dello straniero (in particolare art. 2, comma 2 T.U. immigrazione) — la illegittimità e la disapplicazione degli atti, di rango secondario, della P.A. che tale requisito aggiuntivo hanno previsto.

Ne consegue che appare rilevante la questione di legittimità in relazione all'ulteriore presupposto della lungo residenza per l'accesso al beneficio di cui è causa previsto invece dalle suddette disposizioni di legge.

Per quanto riguarda la rilevanza, si deve aggiungere che nella fattispecie ASGI e Avvocati per niente Onlus hanno proposto, oltre l'azione individuale inerente la posizione Lopez Cruz, anche in proprio, l'azione collettiva ex art. 5 del decreto legislativo n. 215/2003 chiedendo comunque di accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della delibera della giunta della Regione Lombardia n. 3495/2015 del 30 aprile 2015 nella parte in cui, ai fini dell'accesso al Fondo sostegno affitti, prevede per i cittadine extra UE:

a) il requisito dell'esercizio di una regolare attività, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato ed autonomo; b) il requisito della residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni in Lombardia; conseguentemente il carattere discriminatorio, sotto i medesimi profili, della determina PG. n. 264079 dell'8 maggio 2015 e det. dir. n. 68/2015 del Comune di Milano, direzione centrale casa e demanio, settore assegnazione alloggi E.R.P».



5.2 La questione di costituzionalità dell'art. 11 comma 13 decreto-legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 non appare, ad avviso della Corte, manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost.

In proposito, parte appellante ha correttamente richiamato le numerose sentenze con le quali, indipendentemente dalla natura essenziale o meno delle prestazioni di volta in volta in discussione, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali disposizioni di legge regionali, provinciali e nazionali che prevedevano per i soli stranieri requisiti di lungo - residenza (sent. 40/2011; 133/2013; 222/2013; 2/2013; 172/2013; sent. 187/2010; 329/2011; 40/2013; 22/2015; 230/2015).

In tali sentenze si riscontra l'affermazione di un principio comune: la previsione dei beneficiari per l'accesso alle prestazioni di volta in volta in discussione deve comunque e sempre rispondere, indipendentemente dalla natura essenziale o meno della prestazione, a principi di ragionevolezza.

Si legge ad esempio a chiare lettere nella sentenza n. 2/2013: «In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, questa Corte ha già avuto modo di affermare che mentre la residenza costituisce rispetto ad una provvidenza regionale un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio (sentenza n. 432/2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza («o dimora stabile») protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione. Infatti non è evidentemente possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni. Non rilevano in senso contrario le circostanze ... che il requisito in questione sia previsto in rapporto a prestazioni di natura economica eccedenti quelli essenziali e che la sua introduzione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguenti alla misure statali di contenimento della spesa pubblica. Tanto l'una che l'altra circostanza non escludono infatti che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza (sentenze n. 40/2011 e n. 432 del 2005).

Orbene, nella fattispecie il contributo integrativo in discussione, tende a sostenere il pagamento del canone di locazione e a favorire l'accesso alle abitazioni in locazione per soggetti con redditi limitati e meno abbienti; ciò nell'ambito di misure che — come risulta dalla prima parte dell'art. 11 legge n. 133/2008 — sono volte a garantire livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana.

Ritiene pertanto questa Corte, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di prime cure, che non vi sia allora alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza prevista dal comma 13 dell'art. 11 legge n. 138/2011 e le situazioni di disagio e difficoltà che i contributi integrativi in discussione mirano ad alleviare. Ritiene infatti la Corte come non sia possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati in Italia da meno di dieci anni e nella Regione da meno di cinque, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di disagio e di difficoltà, ai fini della fruizione di quei contributi, minori rispetto a chi vi risieda da più anni.

Ciò induce questa Corte a proporre questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 13 decreto-legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 in cui si prevede che «Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione»; con riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Della risoluzione del dubbio sopra prospettato va, dunque, investito il giudice delle leggi secondo le regole di cui agli articoli 137 Cost. e legge n. 87/53.



P. Q. M.

*Visti gli articoli 137 Cost. e 23 legge n. 87/53;*

*Dichiara non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 13 decreto-legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008, laddove prevede che «Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione»;*

*Sospende il presente giudizio;*

*Ordina alla cancelleria di trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e di notificarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Milano, 7 novembre 2016

*Il Presidente estensore: PICCIAU*

17C00074

N. 42

*Ordinanza del 28 novembre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Monaco Maria Teresa e altri contro Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e MIUR - Ufficio scolastico regionale per la Campania*

**Istruzione - Istruzione pubblica - Concorsi per titoli ed esami - Preclusione alla partecipazione del personale docente ed educativo già assunto, nelle scuole statali, con contratto di lavoro a tempo indeterminato.**

– Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 110, ultima parte.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA BIS)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4119 del 2016, proposto da: Maria Teresa Monaco, Stefania Capasso, Vincenzina Carnevale, Rosalba Ferrentino, Federica Izzo, Leopolda Minchillo, Daniela Nicastro, Alessia Menduti, Rosita Martino, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe D'Amato (codice fiscale DMTGPP74E28C262W), Angelo Mastrandrea (codice fiscale MSTNGL75E03L628S), domiciliato ex art. 25 c.p.a. presso TAR Lazio segreteria TAR Lazio in Roma, via Flaminia n. 189, contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca - Ufficio scolastico regionale per la Campania, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per l'annullamento del decreto cosiddetto «Buona scuola»: decreto ministeriale n. 105 del 23 febbraio 2016 (asilo-elementari).

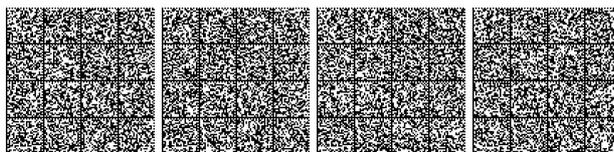
Visti il ricorso e i relativi allegati.

Viste le memorie difensive.

Visti tutti gli atti della causa.

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e di Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca - Ufficio scolastico regionale per la Campania.

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2016 il dott. Riccardo Savoia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.



Considerato che la questione di legittimità costituzionale sollevata da parte ricorrente è analoga a quella già riconosciuta non manifestamente infondata dalla sezione con ordinanza n. 4343/2016, che si richiama integralmente; «che difatti la stessa è rilevante nel presente giudizio proprio in quanto ai ricorrenti, entrambi docenti di ruolo con contratto a tempo indeterminato nella scuola statale, è preclusa dalla normativa richiamata, come pedissequamente recepita nel bando impugnato, in via immediata e diretta, la partecipazione alla procedura concorsuale di cui trattasi per una diversa classe concorsuale o per un diverso ordine della scuola e, pertanto, il procedimento pendente non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Considerato che, peraltro, la rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata atteso che il giudizio cautelare viene ad essere articolato in due fasi e, mentre nella prima fase, si accoglie la domanda cautelare "a termine", ossia solo fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata, invece, soltanto nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide "definitivamente" sulla predetta domanda, tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare, atteso che la stessa Corte costituzionale, proprio con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi, in tal caso, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sulla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio cautelare, vedi le ordinanze nn. 150/2012, 307/2011, 211/2011, 236/2010 e 128/2010).

Considerato, altresì, che da ultimo, è stato, comunque, ritenuto, al riguardo, che "nel nuovo processo amministrativo, la concessione della misura cautelare, ai sensi dell'art. 55, comma 11, del decreto legislativo n. 104 del 2010, comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale non è intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo ora il giudice provvisto di piena potestà decisoria. La questione, quindi, deve considerarsi rilevante" (*cf.*, nei termini, Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 16 luglio 2014).

Considerato, altresì, che, pur essendo, al momento, decorso il termine per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso di cui trattasi, non si ravvisano, tuttavia, sulla base del consolidato orientamento nella materia, eventuali controinteressati che sarebbero dovuti essere previamente evocati in giudizio e cui, pertanto, il ricorso avrebbe dovuto essere notificato.

Considerato, altresì, che la predetta questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata per le considerazioni di cui di seguito:

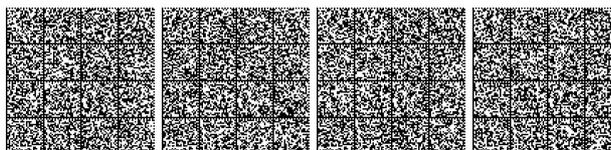
1) in relazione all'art. 3 della Costituzione, da solo ed in combinato disposto con il successivo art. 97, nella parte in cui esprime i principi del buon andamento dell'amministrazione pubblica, rilevano i principi di pari opportunità e di non discriminazione, i quali sono sottesi al principio di uguaglianza, in quanto — premesso, in punto di, fatto, che la procedura concorsuale di cui trattasi è stata bandita (soltanto) a distanza di quattro anni dalla precedente e di cui al d.d.g. M.I.U.R. n. 82 del 2012, mentre quest'ultimo è stato bandito a distanza di oltre dodici anni dall'ultima precedente procedura concorsuale:

l'esclusione del personale docente di ruolo a tempo indeterminato delle scuole statali dalla partecipazione alla procedura concorsuale di cui trattasi si fonda evidentemente sulle due seguenti circostanze di fatto, avuto specifico riguardo alla posizione del docente titolare di un contratto di insegnamento:

l'aver stipulato un contratto a tempo indeterminato e non invece soltanto a tempo determinato (alle dipendenze della scuola statale);

l'essere stati assunti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze della scuola statale e non invece alle dipendenze di una scuola privata paritaria;

la predetta contestata esclusione si fonda sui suddetti elementi, ossia la durata del contratto di lavoro e la natura del datore di lavoro, i quali, tuttavia, non sono parametri ragionevoli ai fini dell'individuazione della platea dei docenti che possono partecipare al concorso pubblico per il reclutamento del personale docente della scuola con la conseguente ingiustificata disparità di trattamento;



la circostanza addotta da parte dell'amministrazione — secondo cui non sarebbero equiparabili, ai fini dell'interesse alla partecipazione al concorso, le posizioni dei candidati precari della scuola statale, i quali ambiscono a ottenere un posto di lavoro, rispetto a quella dei concorrenti già assunti nelle predette scuole statali, i quali ambiscono, invece, a ottenere un ulteriore titolo abilitativo — non coglie nel segno e non assume valenza dirimente proprio in quanto, come esattamente rappresentato in ricorso — mentre non possono partecipare alla procedura concorsuale di cui trattasi, nemmeno per una diversa classe concorsuale o per un diverso ordine di scuola, i docenti di ruolo della scuola statale con contratto a tempo indeterminato, ancorché in possesso del relativo titolo di abilitazione — possono, invece, pacificamente parteciparvi i docenti in servizio con contratto a tempo determinato presso le medesime scuole statali, i docenti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze delle scuole private paritarie nonché tutto il personale non docente dipendente dal M.I.U.R. in possesso della relativa abilitazione e, ancora, il personale dipendente a tempo indeterminato presso altre amministrazioni pubbliche anche statali o anche presso enti privati, purché in possesso del relativo titolo abilitativo, con la conseguenza che non è dato comprendere perché soltanto ai docenti di ruolo della scuola statale con contratto a tempo indeterminato sia preclusa la suddetta partecipazione;

né può fondatamente ritenersi che la dedotta disparità sia giustificata dalla specifica finalità perseguita dalla relativa normativa, per come rappresentata negli scritti difensivi, anche da ultimo, dell'amministrazione resistente, di assorbimento del cosiddetto precariato storico della scuola atteso che:

la procedura in questione non può essere utilizzata per svolgere una funzione di "sistemazione" dei cosiddetti precari storici della scuola, proprio in quanto si tratta di un concorso pubblico (per titoli ed esami) che ha come "causa tipica" la selezione dei candidati più meritevoli;

l'interesse pubblico di efficienza e buon andamento perseguito con la procedura concorsuale deve essere primariamente quello di selezionare i migliori candidati per le posizioni professionali da ricoprire, con la conseguenza che la limitazione della platea dei candidati nei termini indicati è indubbiamente poco consona al perseguimento della predetta finalità concorsuale;

eventuali diversi fini che si intendessero perseguire con il concorso pubblico di cui trattasi avrebbero, comunque, dovuto essere espressamente previsti e puntualmente individuati da parte del legislatore (e, soprattutto, nel merito, comunque, da esso perseguiti con diversi strumenti);

nello specifico, la predetta invocata finalità — ovvero quella di eliminare il cosiddetto precariato storico della scuola — non risulta essere stata esplicitamente indicata nei richiesti termini da parte del legislatore con specifico riferimento alla procedura concorsuale di reclutamento del personale docente della scuola per titoli ed esami;

inoltre l'obiettivo di cui sopra, rappresentato dalla necessità di garantire la progressiva eliminazione del cosiddetto precariato storico della scuola, assolutamente meritevole di tutela, alla luce anche del rilevante contenzioso in materia, è stato perseguito, da parte del medesimo legislatore, di già con il cosiddetto piano straordinario di assunzione, di cui ai commi 95 e seguenti del predetto art. 1 della medesima legge n. 107 del 2015, che ha condotta all'assunzione in ruolo di un numero assolutamente rilevante di cosiddetti precari della scuola;

e, altresì, il disposto di cui all'ultima parte del comma 110 e di cui trattasi si riferisce, per come è testualmente formulato e per il suo posizionamento all'interno della disposizione legislativa in questione, in via generale, a tutti "i concorsi pubblici per titoli ed esami" finalizzati al reclutamento del personale docente della scuola "a decorrere dal concorso pubblico di cui al comma 114" e, pertanto, si caratterizza per essere una disposizione di carattere generale e destinata a operare a pieno regime sin da subito e senza limiti temporali finali di riferimento, e, pertanto, applicabile anche ad eventuali futuri concorsi pubblici per titoli ed esami i quali possano svolgersi in un arco temporale in cui le cosiddette G.A.E. si siano oramai già definitivamente esaurite, e quindi non vi sia più la possibilità di attingere direttamente alle stesse ai fini delle immissioni in ruolo, procedura precipuamente finalizzata all'assorbimento del predetto precariato nella scuola pubblica, atteso che il precedente comma 109 dispone, al riguardo, che "Fermo restando quanto previsto nei commi da 95 a 105, nel rispetto della procedura autorizzatoria di cui all'art. 39, commi 3 e 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente ed educativo della scuola statale avviene con le seguenti modalità:

a) mediante concorsi pubblici nazionali su base regionale per titoli ed esami ai sensi dell'art. 400 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, come modificato dal comma 113 del presente articolo ...;

c) per l'assunzione del personale docente ed educativo, continua ad applicarsi l'art. 399, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, fino a totale scorrimento delle relative graduatorie ad esaurimento; ...";



la trasformazione delle graduatorie permanenti in altre a esaurimento e di cui all'art. 1, comma 605, lettera c), della legge n. 296 del 2006, ha inteso, infatti, proprio consentire, da un lato, l'assorbimento del precariato storico dei docenti della scuola come, peraltro, espressamente riconosciuto anche dalla Corte costituzionale al riguardo (*cf.*, nei termini, Corte cost. n. 41/2011, specificatamente al paragrafo 3.2) nonché, dall'altro, riportare alla più rigorosa selezione concorsuale (attraverso una procedura pubblica che deve essere pertanto tendenzialmente aperta a tutti coloro che siano in possesso dei relativi titoli professionali di ammissione);

l'addotta finalità di porre fine al fenomeno specifico del cosiddetto precariato storico nella scuola finisce per essere contraddetto, in realtà, proprio dall'insussistenza, nella richiamata normativa, considerata nel suo complesso, di una specifica limitazione alla partecipazione alla predetta procedura concorsuale del personale non docente dipendente dal M.I.U.R. in possesso della relativa abilitazione e del personale dipendente a tempo indeterminato presso altre amministrazioni pubbliche, purché in possesso del relativo titolo abilitativo;

la circostanza che si tratti di un concorso pubblico specificatamente finalizzato al reclutamento di docenti della scuola pubblica non è, poi, di per sé ostativa al consentire, anche a chi è già stato immesso definitivamente nei ruoli della scuola pubblica, e tuttavia aspiri a raggiungere una condizione professionale più confacente alla propria preparazione culturale e professionale e alle proprie aspirazioni personali, di partecipare a una procedura concorsuale pubblica finalizzata proprio al reclutamento di personale docente nella scuola statale, poiché il reclutamento è, comunque, effettuato anche nel caso in cui, appunto, sia assunto in ruolo, per un diverso ordine di scuola o per una diversa classe concorsuale, un docente già in ruolo a tempo indeterminato, avuto specifico riferimento proprio all'ordine della scuola o alla classe concorsuale cui questi ambisce di accedere con la ammissione ed il successivo eventuale superamento del pubblico concorso;

premesso che la mobilità professionale, nella scuola, consiste nel trasferimento di personale, di un ruolo a un altro, oppure nel passaggio di cattedra, da una classe di concorso ad un'altra del medesimo ruolo, e che questa tipologia specifica di mobilità del personale ha come obiettivo principale di risolvere e di prevenire il soprannumero dei docenti, ma anche di valorizzare le esperienze acquisite dai docenti e che la predetta mobilità è accessibile agli insegnanti, per quanto di specifico interesse, che hanno superato il periodo di prova e che sono in possesso dell'abilitazione per il ruolo richiesto - la circostanza che, ai sensi del precedente comma 108, "Per l'anno scolastico 2016/2017 è avviato un piano straordinario di mobilità territoriale e professionale su tutti i posti vacanti dell'organico dell'autonomia, rivolto ai docenti assunti a tempo indeterminato entro l'anno scolastico 2014/2015", e che, comunque, i docenti in questione possano avvalersi della predetta mobilità professionale ai fini di soddisfare le rispettive aspettative di miglioramento della propria posizione lavorativa e professionale sia in termini qualitativi che economici, non costituisce circostanza idonea a supportare la legittimità della scelta del legislatore contestata in questa sede, atteso che, comunque, trattasi di istituti, ossia la mobilità professionale, da un lato, e la partecipazione al concorso pubblico per titoli ed esami per il reclutamento del personale docente della scuola statale, dall'altro, che si svolgono su piani completamente diversi tra di loro, atteso che, mentre per la mobilità professionale, sono previsti apposite tabelle con i relativi punteggi, che prevedono un punteggio di servizio e di anzianità ed un punteggio per titoli, ai fini della formazione delle relative graduatorie, invece, in sede concorsuale pubblica per titoli ed esami, assumono valenza rilevante i punteggi conseguiti dai candidati nelle relative plurime prove di concorso, e di istituti, i quali hanno, comunque, tempistiche ed effetti non perfettamente sovrapponibili tra di loro;

in ogni caso, l'ammissione alla partecipazione al concorso di cui trattasi dei docenti già assunti a tempo indeterminato nelle scuole statali determina, nel caso di esito favorevole, la loro assunzione nella "nuova" posizione, con conseguente scoperta della vecchia posizione e con conseguente possibilità di successiva assegnazione di quest'ultima ad altro soggetto;

2) in relazione all'art. 4, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui dispone che "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», da solo ed in combinato disposto con l'art. 2 della Costituzione, in quanto:

la predetta norma riconosce al cittadino il diritto alla scelta dell'attività lavorativa che intenda svolgere sulla base delle proprie possibilità e del modo in cui intenda svolgere la predetta attività, come mezzo fondamentale di realizzazione e attuazione dell'interesse allo sviluppo della propria personalità, senza discriminazione che non siano quelle derivanti dalla capacità e/o dalla preparazione specificatamente richiesta dal tipo di attività;



la libertà delle scelte professionali è, pertanto, mezzo essenziale di sviluppo della personalità, nei termini di cui agli articoli 2 e 4 della Costituzione;

se è vero che gli articoli 4 e 35 della Costituzione, nel garantire il diritto al lavoro, ne rimettono l'attuazione, quanto ai tempi e ai modi, alla discrezionalità del legislatore, tuttavia, nella fattispecie, può fondatamente ritenersi che il predetto legislatore ha esercitato il proprio potere in modo non confacente, atteso che l'impossibilità di partecipare ad una procedura concorsuale pubblica finalizzata al reclutamento del personale docente della scuola al fine di concorrere per una classe di concorso o un ordine di scuola ritenuta da parte dell'interessato più gratificante e/o in concreto più remunerativa, per la quale questi sia in possesso del relativo titolo abilitativo, finisce per vanificare, in concreto, un apposito percorso di studi — impegnativo sia sotto il profilo temporale che sotto il profilo economico da questi seguito — finalizzato ad una maggiore professionalizzazione del medesimo senza che l'elemento dirimente sulla base del quale la disposizione di cui trattasi è stata adottata, ossia l'aver stipulato un contratto di docenza di ruolo a tempo indeterminato nella scuola statale in qualsiasi ordine di scuola o classe concorsuale, sia in alcun modo riconducibile a requisiti di capacità e/o di merito, senza considerare che, peraltro, gli interessati, proprio al fine di conseguire il possesso della relativa abilitazione per la specifica classe concorsuale e ordine di scuola, devono intraprendere uno specifico percorso di studi il quale, sulla base dell'attuale normativa legislativa in vigore, costituisce, appunto, l'unico requisito di accesso alla procedura concorsuale pubblica per il reclutamento del personale docente della scuola statale;

3) in relazione all'art. 51, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui dispone che "tutti i cittadini ... possono concorrere agli uffici pubblici ... in condizioni di eguaglianza" in quanto:

è preclusa immotivatamente e illegittimamente ai ricorrenti, esclusivamente in quanto docenti di ruolo a tempo indeterminato della scuola statale, la possibilità di concorrere in posizione di parità con i docenti cosiddetti precari della scuola ai fini dell'immissione in ruolo in un diverso ordine di scuola o in una diversa classe di concorso» (*ibidem*).

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio - Roma (Sezione terza-bis):*

*dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso introduttivo e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, ultima parte, della legge n. 107 del 2015, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 2, 3, 4, 51 e 97 della Costituzione;*

*sospende il giudizio in corso;*

*ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente, estensore;

Ines Simona Immacolata Pisano, consigliere;

Emanuela Loria, consigliere.

*Il Presidente, estensore: SAVOIA*



N. 43

*Ordinanza del 18 novembre 2016 del Tribunale di Cuneo nel procedimento civile promosso da Dadone Luciano e Proietti Ricci Benito contro INPS*

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativa agli anni 2012-2013 come determinata dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

#### TRIBUNALE ORDINARIO DI CUNEO

Il Giudice del lavoro, nella persona della dott.ssa Silvia Casarino, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 15 novembre 2016, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 629/2016 R.G. Lav. promossa da Dadone Luciano e Proietti Ricci Benito - avv. Romina Giraudò, ricorrenti;

contro I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale - avv. Marina Cappiello, convenuto.

I signori Dadone Luciano e Proietti Ricci Benito hanno evocato in giudizio l'I.N.P.S., esponendo di essere titolari di pensioni per un importo complessivo di oltre euro 1.405,05 lorde (euro 1.217,00 netti) nel 2012, e di avere quindi subito, dal 1° gennaio 2012, il blocco della perequazione per gli anni 2012/2013 per effetto dell'art. 24, comma 25, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, dichiarato incostituzionale con sentenza 30 aprile 2015, n. 70, e deducendo l'incostituzionalità, sotto vari profili, dell'art. 1, decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito in legge 17 luglio 2015, n. 109, emanato dopo detta sentenza di incostituzionalità.

Più precisamente, il ricorrente Dadone, alla data del novembre 2011, percepiva una pensione lorda pari a euro 2.329,60, e quindi superiore a 4 volte la pensione minima INPS ed inferiore a 5 volte la pensione minima INPS, mentre il ricorrente PROIETTI RICCI percepiva una pensione lorda pari a euro 1.801,32, e quindi superiore a 3 volte la pensione minima INPS ed inferiore a 4 volte la pensione minima INPS.

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale, il ricorrente Dadone avrebbe avuto diritto a percepire, a titolo di perequazione della pensione negli anni 2012 e 2013, l'importo complessivo di euro 129,26 mensili (euro 60,40 mensili nel 2012 ed euro 68,86 nel 2013), mentre, con il decreto-legge n. 65/15 l'importo percepito a tale titolo mensilmente è pari a euro 12,58 per l'anno 2012 ed euro 14,05 per l'anno 2013; il ricorrente Proietti Ricci avrebbe avuto diritto a percepire, a titolo di perequazione della pensione, l'importo di euro 101,81 mensili (euro 47,57 mensili nel 2012 ed euro 54,25 mensili nel 2013), mentre, con il decreto-legge n. 65/15 l'importo percepito a tale titolo mensilmente è pari a euro 19,45 nel 2012 e a euro 21,85 nel 2013. A titolo di arretrati, spettavano, a seguito della declaratoria di incostituzionalità, a Dadone la somma complessiva di euro 2.465,64 (euro 785,24 per il 2012 ed euro 1.680,41 per il 2013), mentre gli è stata pagata la somma di euro 509,77; a Proietti Ricci la somma complessiva di euro 1.941,92 (euro 618,35 nel 2012 ed euro 1.323,58 nel 2013), mentre gli è stata pagata la somma di euro 789,84 (v. conteggi sub docc. 6A e 6B ricorrente).



Detti importi possono ritenersi pacifici in mancanza di specifica contestazione dell'Istituto convenuto in merito alla loro correttezza sotto il profilo contabile. I ricorrenti chiedono quindi (per quanto rileva ai fini della questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza, dovendo l'esame delle altre questioni di incostituzionalità sollevate dalla difesa attorea, relative, in particolare, all'art. 1, comma 483, legge 147/2013, essere rimesso al momento della pronuncia della sentenza), previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale, di accertare il loro diritto alla perequazione automatica dei loro trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013 secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 70/15, e comunque in base al meccanismo di cui all'art. 69, comma 1, legge 23 dicembre 2000, n. 388, senza tener conto dei limiti di cui al decreto-legge n. 65/15, e dunque dichiarare tenuto e condannare l'INPS a pagare loro, per il blocco 2012/2013, l'aumento mensile e gli arretrati sui trattamenti pensionistici, oltre accessori sino al saldo.

#### *Rilevanza della questione.*

Da quanto sopra scritto emerge la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata con il presente provvedimento.

A fronte della sentenza della Corte costituzionale n. 70/15, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento"», è stato emanato il decreto-legge n. 65/15, il cui art. 1 prevede:

«1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.



2) dopo il comma 25 sono inseriti i seguenti:

25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento.».

Pertanto, in applicazione di detto decreto-legge, anziché vedersi ripristinare la perequazione e pagare gli arretrati (come sarebbe avvenuto in forza della sentenza della Corte costituzionale) i ricorrenti hanno ottenuto una perequazione — e relativi arretrati — in misura notevolmente inferiore, come sopra scritto.

Alla luce dell'attuale normativa le domande attoree non potrebbero quindi che essere rigettate, mentre dall'accoglimento della questione di illegittimità costituzionale conseguirebbe il diritto alla perequazione della pensione secondo i criteri già stabiliti.

*Sulla non manifesta infondatezza.*

1. Violazione del giudicato costituzionale.

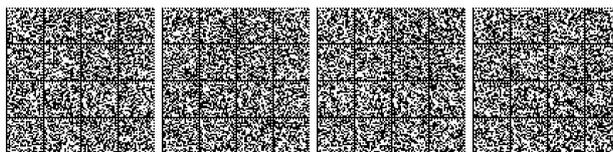
Non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 136 Cost., ai sensi del quale, quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, questa cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Invero, il decreto-legge n. 65/2015, nel sostituire il testo del decreto-legge N. 201/2011 convertito in legge n. 214/2011, dichiarato incostituzionale con sentenza 70/2015 della Consulta, ha sostanzialmente aggirato le statuizioni di detta declaratoria, impedendo la portata retroattiva insista nella dichiarazione di incostituzionalità.

Ebbene, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto in violazione dell'art. 136 Cost. gli interventi legislativi che, dopo pronunce declaratorie di incostituzionalità, abbiano avuto il sostanziale effetto di «prolungare la vita» della norma dichiarata incostituzionale, in tal modo ripristinando l'efficacia delle disposizioni ormai caducate e dunque gli effetti che erano stati rimossi per effetto della declaratoria di incostituzionalità, *cf.*, recentemente, Corte costituzionale 24 giugno 2015, n. 169, che ha evidenziato come la norma contenuta nell'art. 136 Cost. debba essere intesa in senso rigoroso, poiché su di essa « (...) poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima senza possibilità di compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione». La Consulta ha osservato — richiamando al riguardo precedenti declaratorie di incostituzionalità — che l'art. 136 Cost. sarebbe violato non soltanto laddove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia, ma anche nel caso in cui una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, anche se indirettamente, lo stesso risultato, rilevando ancora: «Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un «esproprio» della potestà legislativa sul punto — tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasione circoscritti dal «tema» normativo devoluto e dal «contesto» in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi — è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata «inutilmente», come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo — come avvenuto nella specie — limitandosi a «salvare», e cioè a «mantenere in vita», o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale.

In altri termini: nel mutato contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 — Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)».

L'elusione del giudicato costituzionale è massimamente evidente per i pensionati titolari di un trattamento pensionistico che supera sei volte il trattamento minimo: per costoro, l'esclusione di qualsivoglia meccanismo di perequazione della pensione per gli anni 2012-2013, che operava prima della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale, è rimasta anche dopo l'introduzione del decreto-legge n. 65/2015 e a causa di detto provvedimento normativo.



Ma la violazione dell'art. 136 Cost. sussiste, a parere del giudice, anche con riferimento alle posizioni di coloro che (come gli odierni ricorrenti) siano titolari di trattamenti pari o inferiori a sei volte il minimo del trattamento INPS.

Invero, a fronte di una pronuncia caducatoria (v. il dispositivo, con il quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento», l'introduzione di una rivalutazione in misure percentuali differenziate a seconda della misura in cui la pensione superi il trattamento minimo INPS, avendo l'effetto di neutralizzare la portata retroattiva connaturata alla declaratoria di incostituzionalità, nonché, in rilevante misura, i conseguenti vantaggi economici, integra un inadempimento del legislatore alla sentenza n. 70/2015.

La situazione creatasi a seguito dell'intervento normativo successivo alla dichiarazione di incostituzionalità è ben diversa da quella relativa al c.d. «contributo di solidarietà» (relativo agli anni 2011-2014), dichiarato incostituzionale con sentenza 116/2013. Il legislatore, in questo caso, dopo la dichiarazione di incostituzionalità della legge non reintrodusse retroattivamente il contributo di solidarietà, ma intervenne per il futuro, ossia per gli anni 2014/2016, senza, pertanto, in alcun modo eliminare il diritto agli arretrati relativi agli anni 2011/2013.

La Corte costituzionale ha quindi in questo caso escluso la violazione dell'art. 136 Cost. in quanto: «Il “contributo di solidarietà” ora in contestazione non colpisce, infatti, le pensioni erogate negli anni (2011-2012), incise dal precedente contributo perequativo, dichiarato costituzionalmente illegittimo in ragione della sua accertata natura tributaria e definitivamente, quindi, caducato (e conseguentemente recuperato da quei pensionati) per effetto della sentenza di questa Corte n. 116 del 2013; colpisce, invece, sulla base di differenti presupposti e finalità, pensioni, di elevato importo, nel successivo periodo, a partire dal 2014.

E tanto esclude che la disposizione sub comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 sia elusiva del giudicato costituzionale (rappresentato dalla suddetta sentenza), atteso appunto, che l'odierna disposizione non disciplina le stesse fattispecie già regolate dal precedente art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011, né surrettiziamente proroga gli effetti di quella norma dopo la sua rimozione dall'ordinamento giuridico (vedi sentenza n. 245 del 2012)».

Al contrario, con riferimento alla perequazione delle pensioni, il decreto-legge n. 201/2015 è intervenuto proprio neutralizzando gli effetti (retroattivi) della declaratoria di incostituzionalità.

## 2. Violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

La Consulta, con la sentenza 70/2015, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 illustrandone le ragioni nel punto 10 della motivazione:

«10. La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniquale volta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993).

La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).



L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.».

Secondo la Corte costituzionale, quindi, una sospensione a tempo indeterminato della perequazione o la reiterazione frequente di misure dirette a paralizzarla esporrebbero il sistema pensionistico a tensioni evidenti con i principi di proporzionalità ed adeguatezza.

Il legislatore del 2011, secondo la Corte, non aveva esercitato il corretto bilanciamento tra ragioni di spesa e tutela del potere di acquisto del trattamento pensionistico, avendo utilizzato un generico richiamo alla «contingente situazione finanziaria», senza rispettare il vincolo di scopo ineludibile del sacrificio economico imposto ai pensionati.

Allo stesso modo, l'introduzione del nuovo testo dell'art. 24, decreto-legge 201/2011, così come sostituito con il decreto-legge n. 65/2015, è stato giustificato dal «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica» e dalla «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale», cioè da enunciazioni generiche e relative a finalità già insite di per sé (ai sensi, rispettivamente, degli articoli 81 e 38 Cost.) in ogni iniziativa legislativa adottata nella materia pensionistica.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge le ragioni vengono espresse ponendo come unico riferimento i maggiori oneri finanziari che lo Stato sopporterebbe in via decrescente tra il 2012 ed il 2016 per effetto della riattivazione del meccanismo perequativo dell'art. 69, legge n. 388/2000 conseguente alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale, mentre manca qualsiasi accenno alla ragione per cui si intende comunque riequilibrare il disavanzo con l'intervento sul sistema pensionistico e sul perché esso venga modulato con le specificità di cui sopra si è detto.

Inoltre, il testo dell'art. 24, comma 25, così sostituito ha effetti distribuiti su più anni e destinati a diventare permanenti, non essendo previsto il recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Con un'unica disposizione si è dunque realizzata di fatto una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale.

Vengono inoltre incise pensioni anche di valore economico modesto.

Il decreto-legge n. 65/2015 ha quindi introdotto uno strumento che eccede nell'opera di riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato, senza garantire appieno la conservazione nel tempo del potere d'acquisto delle pensioni incise e sacrificando perciò in misura sproporzionata la tutela dei beneficiari di trattamenti previdenziali non elevati. Si manifesta in questo modo l'irragionevolezza delle disposizioni contenute nei commi 25 e 25-bis del nuovo testo dell'art. 24, decreto-legge n. 201/2011.

Detto intervento normativo è ben diverso da quello relativo al «contributo di solidarietà», oggetto della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 173/2016.

Il contributo di solidarietà era stato introdotto, per il triennio 2014-2016, dall'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013, operando in misura crescente sui trattamenti pensionistici obbligatori superiori a 14 volte il trattamento minimo, anche al fine di concorrere a finanziare le misure di salvaguardia pensionistica per i lavoratori definiti «esodati».

Esso ha quindi riguardato le pensioni più elevate, peraltro operando all'interno del sistema complessivo della previdenza.

Per queste ragioni la Corte costituzionale, con la citata pronuncia, ha ritenuto la conformità a Costituzione di detto contributo, in particolare rispetto ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Al contrario del contributo di solidarietà, misura *una tantum* — con conseguente ripristino, alla scadenza, dell'importo originario della pensione — il blocco della rivalutazione della pensione, pur limitato nel tempo, ha però effetti permanenti.

D'altro canto, se la Corte costituzionale ha giudicato legittimi precedenti interventi di blocco del meccanismo della perequazione delle pensioni quando essi avessero una durata ragionevole (sostanzialmente annuale), nel caso di specie, la durata biennale dell'intervento, confermato per gli anni 2012-2013 — del pari oggetto di censura nella sentenza n. 70/15 — non trova adeguata giustificazione e risulta ancor più gravosa, benché detta sentenza avesse sottolineato l'ammissibilità di interventi di riduzione della rivalutazione se temporalmente contenuti, come avvenuto in precedenza, nel termine annuale. Pertanto, non può ritenersi manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale delle norme in esame con riferimento agli articoli 3, 36, 1° comma, e 38, 2° comma, Costituzione.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge n. 87/53;

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 136, 3, 36, comma 1, e 38, comma 2 Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1, decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015), nella parte in cui prevedono che:*

«25. *La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:*

(...);

b) *nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

c) *nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

d) *nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

e) *non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;*

(...);

25-bis. *La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:*

a) *negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;*

b) *a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento»;*

2) *Visti gli articoli 295 del codice di procedura civile e 23, legge n. 87/53, sospende il presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale;*

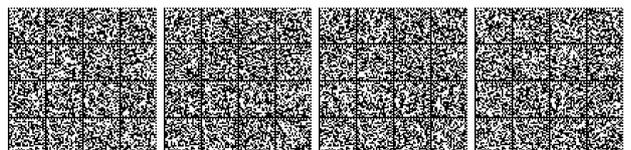
3) *Ordina che la presente ordinanza sia, a cura della cancelleria, comunicata alle parti del presente giudizio, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

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

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui sopra.*

Cuneo, 18 novembre 2016.

Il Giudice: CASARINO



N. 44

*Ordinanza del 18 novembre 2016 del Tribunale di Cuneo nel procedimento civile promosso da Pallavidino Romana e Romano Eralda contro Inps*

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento della perequazione per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativa agli anni 2012-2013 come determinata dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella misura del 20 per cento negli anni 2014-2015 e del 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

#### TRIBUNALE ORDINARIO DI CUNEO

Il Giudice del lavoro, nella persona della dott.ssa Silvia Casarino, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 15 novembre 2016, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 210/2016 R.G. Lav. promossa da Pallavidino Romana e Romano Eralda - avv.ti Michele Iacoviello e Silvia Santilli, ricorrenti;

contro I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale - avv. Marina Cappiello, convenuto.

Le signore Pallavidino Romana e Romano Eralda hanno evocato in giudizio l'I.N.P.S., esponendo di essere titolari di pensioni (a decorrere, rispettivamente, dal 1° settembre 1988 e dal 1° maggio 2001) per un importo complessivo di oltre € 1.405,05 lorde (€ 1.217,00 netti) nel 2012, e di avere quindi subito, dal 1° gennaio 2012, il blocco della perequazione per gli anni 2012/2013 per effetto dell'art. 24, comma 25, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, dichiarato incostituzionale con sentenza 30 aprile 2015, n. 70, e deducendo l'incostituzionalità, sotto vari profili, dell'art. 1 decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito in legge 17 luglio 2015, n. 109, emanato dopo detta sentenza di incostituzionalità.

Più precisamente, la ricorrente Romano, alla data del 1° gennaio 2012, percepiva una pensione complessiva che non superava l'importo di sei volte la pensione minima (ovvero non superava € 2.810,10 lordi, pari a circa € 2.000,00 netti, ammontando a € 1.973,44), mentre la ricorrente Pallavidino superava la soglia di sei volte la pensione minima (ammontando ad € 3.168,53).

Le ricorrenti deducono (e l'allegazione può dirsi pacifica, in mancanza di specifica contestazione da parte dell'INPS) che, in forza della sentenza di incostituzionalità n. 70/15, avrebbero dovuto percepire gli aumenti mensili maturati nel biennio 2012/2013, pari a circa il 5-6% della pensione, da erogarsi anche per il futuro, nonché gli arretrati a decorrere dal 1° gennaio 2012, per un importo finale pari a oltre due mensilità di pensione.

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale, la ricorrente Romano avrebbe avuto diritto a percepire, a titolo di perequazione della pensione, l'importo di € 106,69, mentre, con il decreto-legge n. 65/15 l'importo percepito a tale titolo mensilmente è pari a € 7,03; la ricorrente Pallavidino avrebbe dovuto percepire a titolo di perequazione l'importo mensile di € 118,90, mentre, a seguito del decreto-legge n. 65/15, nulla le è stato riconosciuto. A titolo di arretrati, spettavano, a seguito della declaratoria di incostituzionalità, a Pallavidino la somma di € 5.356,26, mentre nulla le è stato pagato; a Romano la somma di € 4.894,89, mentre le è stata pagata unicamente somma di € 549,38.

Anche detti importi possono ritenersi pacifici in mancanza di specifica contestazione dell'Istituto convenuto in merito alla loro correttezza sotto il profilo contabile.

Le ricorrenti chiedono quindi, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale, di accertare il loro diritto alla perequazione automatica dei loro trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013 secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 70/15, e comunque in base al meccanismo di cui all'art. 69, comma 1, legge 23 dicembre 2000, n. 388, senza tener conto dei limiti di cui al decreto-legge n. 65/15, e dunque dichiarare tenuto e condannare l'INPS a pagare loro, per il blocco 2012/2013, l'aumento mensile e gli arretrati sui trattamenti pensionistici, oltre accessori sino al saldo.



*Rilevanza della questione.*

Da quanto sopra scritto emerge la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata con il presente provvedimento.

A fronte della sentenza della Corte costituzionale n. 70/15, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che “In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento”», è stato emanato il decreto-legge n. 65/15, il cui art. 1 prevede:

«1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

“25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.

2) dopo il comma 25 sono inseriti i seguenti:

“25-bis. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:

a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;

b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento.”».

Pertanto, in applicazione di detto decreto-legge, anziché vedersi ripristinare la perequazione e pagare gli arretrati (come sarebbe avvenuto in forza della sentenza della Corte costituzionale) la ricorrente Romano ha ottenuto una perequazione per un importo minimale (€ 7,03 a fronte di € 106,69, con conseguente pagamento di arretrati in misura di € 549,38 a fronte degli € 4.894,89 spettanti), mentre Pallavidino, poiché titolare di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il minimo (a fronte di una perequazione mensile di € 118,90 e di arretrati pari a € 5.356,26 spettanti in forza della sentenza della Corte costituzionale) nulla si è vista riconoscere.



Alla luce dell'attuale normativa le domande attoree non potrebbero quindi che essere rigettate, mentre dall'accoglimento della questione di illegittimità costituzionale conseguirebbe il diritto alla perequazione della pensione secondo i criteri già stabiliti.

*Sulla non manifesta infondatezza.*

1. Violazione del giudicato costituzionale.

Non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 136 della Costituzione, ai sensi del quale, quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, questa cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Invero, il decreto-legge n. 65/15, nel sostituire il testo del decreto-legge n. 201/11 convertito in legge n. 214/2011, dichiarato incostituzionale con sentenza n. 70/2015 della Consulta, ha sostanzialmente aggirato le statuizioni di detta declaratoria, impedendo la portata retroattiva insista nella dichiarazione di incostituzionalità.

Ebbene, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto in violazione dell'art. 136 della Costituzione gli interventi legislativi che, dopo pronunce declaratorie di incostituzionalità, abbiano avuto il sostanziale effetto di «prolungare la vita» della norma dichiarata incostituzionale, in tal modo ripristinando l'efficacia delle disposizioni ormai caducate e dunque gli effetti che erano stati rimossi per effetto della declaratoria di incostituzionalità, *cfi.*, recentemente, Corte costituzionale 24 giugno 2015, n. 169, che ha evidenziato come la norma contenuta nell'art. 136 della Costituzione debba essere intesa in senso rigoroso, poiché su di essa «(...) poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima senza possibilità di compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione». La Consulta ha osservato — richiamando al riguardo precedenti declaratorie di incostituzionalità — che l'art. 136 della Costituzione sarebbe violato non soltanto laddove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia, ma anche nel caso in cui una legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, perseguisse e raggiungesse, anche se indirettamente, lo stesso risultato, rilevando ancora: «Se appare, infatti, evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un “esproprio” della potestà legislativa sul punto — tenuto anche conto che una declaratoria di illegittimità ha contenuto, oggetto e occasione circoscritti dal “tema” normativo devoluto e dal “contesto” in cui la pronuncia demolitoria è chiamata ad iscriversi —, è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata “inutilmente”, come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo — come avvenuto nella specie — limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 della Costituzione ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale.

In altri termini: nel mutato, contesto di esperienza determinato da una pronuncia caducatoria, un conto sarebbe riproporre, per quanto discutibilmente, con un nuovo provvedimento, anche la stessa volontà normativa censurata dalla Corte; un altro conto è emanare un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che «non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 - Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)».

L'elusione del giudicato costituzionale è massimamente evidente per i pensionati titolari — come la ricorrente Pallavidino — di un trattamento pensionistico che supera sei volte il trattamento minimo: per costoro, l'esclusione di qualsivoglia meccanismo di perequazione della pensione per gli anni 2012-2013, che operava prima della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale, è rimasta anche dopo l'introduzione del decreto-legge n. 65/15 e a causa di detto provvedimento normativo.

Ma la violazione dell'art. 136 della Costituzione sussiste, a parere del giudice, anche con riferimento alle posizioni di coloro che (come la ricorrente Romano) siano titolari di trattamenti pari o inferiori a sei volte il minimo del trattamento INPS.

Invero, a fronte di una pronuncia caducatoria (v. il dispositivo, con il quale la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che “In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»), l'introduzione di una perequazione in misure percentuali differenziate a seconda della misura in cui la pensione superi il trattamento minimo INPS, avendo l'effetto di neutralizzare la portata retroattiva connaturata alla declaratoria di incostituzionalità, nonché, in rilevante misura, i conseguenti vantaggi economici, integra un inadempimento del legislatore alla sentenza n. 70/15.



Come anche evidenziato dalla difesa attorea, la situazione creatasi a seguito dell'intervento normativo successivo alla dichiarazione di incostituzionalità è ben diversa da quella relativa al cosiddetto «contributo di solidarietà» (relativo agli anni 2011-2014), dichiarato incostituzionale con sentenza n. 116/2013. Il legislatore, in questo caso, dopo la dichiarazione di incostituzionalità della legge non reintrodusse retroattivamente il contributo di solidarietà, ma intervenne per il futuro, ossia per gli anni 2014/2016, senza, pertanto, in alcun modo eliminare il diritto agli arretrati relativi agli anni 2011/2013.

La Corte costituzionale ha quindi in questo caso escluso la violazione dell'art. 136 della Costituzione in quanto: «Il «contributo di solidarietà» ora in contestazione non colpisce, infatti, le pensioni erogate negli anni (2011-2012), incise dal precedente contributo perequativo, dichiarato costituzionalmente illegittimo in ragione della sua accertata natura tributaria e definitivamente, quindi, caducato (e conseguentemente recuperato da quei pensionati) per effetto della sentenza di questa Corte n. 116 del 2013; colpisce, invece, sulla base di differenti presupposti e finalità, pensioni, di elevato importo, nel successivo periodo, a partire dal 2014.

E tanto esclude che la disposizione sub comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 sia elusiva del giudicato costituzionale (rappresentato dalla suddetta sentenza), atteso appunto, che l'odierna disposizione non disciplina le stesse fattispecie già regolate dal precedente art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011, né surrettiziamente proroga gli effetti di quella norma dopo la sua rimozione dall'ordinamento giuridico (vedi sentenza n. 245 del 2012)».

Al contrario, con riferimento alla perequazione delle pensioni, il decreto-legge n. 201/11 è intervenuto proprio neutralizzando gli effetti (retroattivi) della declaratoria di incostituzionalità.

2. Violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

A parere di questo giudice, non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa delle ricorrenti nel corso dell'udienza di discussione, consistente nella violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, con riferimento all'art. 6, comma 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

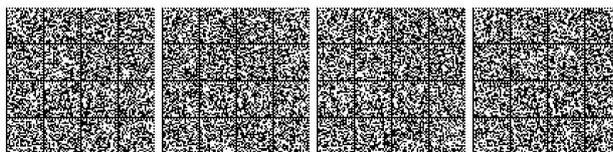
Invero, nel caso di specie, come osservato nel precedente paragrafo, lo *jus superveniens* è intervenuto provvedendo, con efficacia retroattiva, su una materia la cui disciplina era, a seguito dell'espunzione della norma ad opera della declaratoria di incostituzionalità, del tutto completa e chiara. Il diritto alla perequazione automatica del trattamento pensionistico per gli anni 2012 e 2013 (ivi compresi i trattamenti economici delle ricorrenti) sarebbe stato infatti assoggettato al meccanismo di cui all'art. 69, comma 1, legge 23 dicembre 2000, n. 388.

La regolamentazione retroattiva ha avuto, peraltro, natura radicalmente innovativa e non interpretativa, semplicemente disponendo, con riferimento agli stessi anni ai quali si riferiva la declaratoria di incostituzionalità, in modo diverso da quest'ultima.

Come evidenziato dalla difesa attorea nel corso dell'udienza di discussione, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è particolarmente rigorosa nell'ammettere leggi retroattive, anche se di interpretazione autentica, che abbiano l'effetto di neutralizzare decisioni giudiziali. Infatti, anche norme di interpretazione autentica (come tali, necessariamente retroattive) possono violare il diritto all'equo processo ex art. 6, comma 1 CEDU laddove non sussistano situazioni di incertezza giuridica, senza che, d'altra parte, esigenze finanziarie siano di per sé sole idonee a giustificare simili interventi, poiché non corrispondenti ad un «imperioso motivo di interesse generale».

Si veda, al riguardo, sentenza CEDU 3 settembre 2013, n. 5376, che ha richiamato la propria precedente giurisprudenza «secondo la quale se, in linea di principio, il potere legislativo può regolamentare in materia civile, con nuove norme a portata retroattiva, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 § 1 si oppongono, a meno che non sussistano imperiosi motivi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l'esito giudiziario della lite (Raffineries grecques Stran e Stratis Andreadis c. Grecia, 9 dicembre 1994, § 49, serie A n. 301 B; Papageorgiou c. Grecia, 22 ottobre 1997, § 37, Recueil des arrêts et décisions 1997 VI; National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Regno Unito, 23 ottobre 1997, § 112, Recueil des arrêts et décisions 1997 VII, Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia [GC], numeri 24846/94 e da 34165/96 a 34173/96, § 57, CEDU 1999 VII, Agrati e altri c. Italia, numeri 43549/08, 6107/09 e 5087/09, § 58, 7 giugno 2011 e Maggio e altri c. Italia, numeri 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 43, 31 maggio 2011).

... Inoltre, la Corte rammenta che il diritto ad un processo equo dinanzi a un tribunale, garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, deve essere interpretato alla luce del preambolo della Convenzione che enuncia come la preminenza del diritto sia un elemento del patrimonio comune degli Stati contraenti. Uno degli elementi fondamentali della preminenza del diritto è il principio della certezza dei rapporti giuridici che vuole, tra l'altro, che la soluzione data in maniera definitiva a qualsiasi lite dai tribunali non sia più rimessa in causa (Brumărescu c. Romania [GC], n. 28342/95, § 61, CEDU 1999 VII)».



Nel caso di specie non si pone alcun problema di interpretazione della norma, essendo invece intervenuta una declaratoria di incostituzionalità che ha, ben più semplicemente, espunto dall'ordinamento la norma censurata, di talché il decreto-legge n. 65/15 ha introdotto una nuova e diversa disciplina rispetto a quella risultante dalla pronuncia della Consulta, per di più con efficacia retroattiva.

Con il decreto-legge n. 65/15 è stata dunque frustrata la tutela giurisdizionale del cittadino, e quindi il suo diritto ad un equo processo, che, nel caso di specie, consisteva nel vedersi applicare la disciplina della perequazione delle pensioni risultante dalla declaratoria di incostituzionalità, affidamento del tutto legittimo (poiché basato sulle rispettive competenze degli organi dello Stato nonché sulla certezza giuridica di cui il rispetto del giudicato — tanto più il giudicato costituzionale — costituisce componente fondamentale), che è stato invece disatteso.

Ciò appare in contrasto con l'art. 6, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e quindi con l'art. 117 della Costituzione («L'art. 117, comma primo della Costituzione condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni al rispetto degli obblighi internazionali, fra i quali rientrano quelli derivanti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo, le cui norme pertanto, così come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituiscono fonte integratrice del parametro di costituzionalità introdotto dall'art. 117, primo comma della Costituzione, e la loro violazione da parte di una legge statale o regionale comporta che tale legge deve essere dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, sempre che la norma della convenzione non risulti a sua volta in contrasto con una norma costituzionale») Corte costituzionale sentenze numeri 348 e 349 del 2007).

### 3. Violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

La Consulta, con la sentenza n. 70/15, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011 illustrandone le ragioni nel punto 10 della motivazione:

«10. — La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

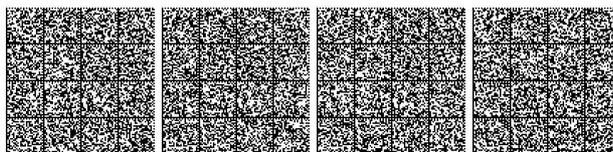
Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993).

La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).

L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.).

Secondo la Corte costituzionale, quindi, una sospensione a tempo indeterminato della perequazione o la reiterazione frequente di misure dirette a paralizzarla esporrebbero il sistema pensionistico a tensioni evidenti con i principi di proporzionalità ed adeguatezza.

Il legislatore del 2011, secondo la Corte, non aveva esercitato il corretto bilanciamento tra ragioni di spesa e tutela del potere di acquisto del trattamento pensionistico, avendo utilizzato un generico richiamo alla «contingente situazione finanziaria», senza rispettare il vincolo di scopo ineludibile del sacrificio economico imposto ai pensionati.



Allo stesso modo, l'introduzione del nuovo testo dell'art. 24 decreto-legge n. 201/11, così come sostituito con il decreto-legge n. 65/15, è stato giustificato dal «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica» e dalla «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale», cioè da enunciazioni generiche e relative a finalità già insite di per sé (ai sensi, rispettivamente, degli articoli 81 e 38 della Costituzione) in ogni iniziativa legislativa adottata nella materia pensionistica.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge le ragioni vengono espresse ponendo come unico riferimento i maggiori oneri finanziari che lo Stato sopporterebbe in via decrescente tra il 2012 ed il 2016 per effetto della riattivazione del meccanismo perequativo dell'art. 69, legge n. 388/2000 conseguente alla sentenza n. 70/15 della Corte costituzionale, mentre manca qualsiasi accenno alla ragione per cui si intende comunque riequilibrare il disavanzo con l'intervento sul sistema pensionistico e sul perché esso venga modulato con le specificità di cui sopra si è detto.

Inoltre, il testo dell'art. 24, comma 25 così sostituito ha effetti distribuiti su più anni e destinati a diventare permanenti, non essendo previsto il recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici. Con un'unica disposizione si è dunque realizzata di fatto una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo, in contrasto col monito più volte ripetuto dalla Corte costituzionale.

Vengono inoltre incise pensioni anche di valore economico modesto.

Il decreto-legge n. 65/15 ha quindi introdotto uno strumento che eccede nell'opera di riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato, senza garantire appieno la conservazione nel tempo del potere d'acquisto delle pensioni incise e sacrificando perciò in misura sproporzionata la tutela dei beneficiari di trattamenti previdenziali non elevati. Si manifesta in questo modo l'irragionevolezza delle disposizioni contenute nei commi 25 e 25-bis del nuovo testo dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/11.

Detto intervento normativo è ben diverso da quello relativo al «contributo di solidarietà», oggetto della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 173/2016.

Il contributo di solidarietà era stato introdotto, per il triennio 2014-2016, dall'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013, operando in misura crescente sui trattamenti pensionistici obbligatori superiori a quattordici volte il trattamento minimo, anche al fine di concorrere a finanziare le misure di salvaguardia pensionistica per i lavoratori definiti «esodati».

Esso ha quindi riguardato le pensioni più elevate, peraltro operando all'interno del sistema complessivo della previdenza.

Per queste ragioni la Corte costituzionale, con la citata pronuncia, ha ritenuto la conformità a Costituzione di detto contributo, in particolare rispetto ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Al contrario del contributo di solidarietà, misura *una tantum* — con conseguente ripristino, alla scadenza, dell'importo originario della pensione — il blocco della rivalutazione della pensione, pur limitato nel tempo, ha però effetti permanenti.

D'altro canto, se la Corte costituzionale ha giudicato legittimi precedenti interventi di blocco del meccanismo della perequazione delle pensioni quando essi avessero una durata ragionevole (sostanzialmente annuale), nel caso di specie, la durata biennale dell'intervento, confermato per gli anni 2012-2013 — del pari oggetto di censura nella sentenza n. 70/15 — non trova adeguata giustificazione e risulta ancor più gravosa, benché detta sentenza avesse sottolineato l'ammissibilità di interventi di riduzione della rivalutazione se temporalmente contenuti, come avvenuto in precedenza, nel termine annuale.

Pertanto, non può ritenersi manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale delle norme in esame con riferimento agli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

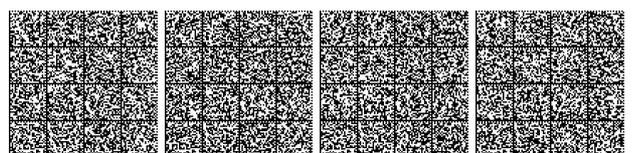
*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953:*

*1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 136, 117 comma 1 — rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 quale norma interposta —, 3, 36 comma 1, e 38 comma 2 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25 e 25-bis, decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015), nella parte in cui prevedono che:*

*«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:*

*[...]*



b) *nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

c) *nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

d) *nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

e) *non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi;*

[...]

25-bis. *La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta:*

a) *negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento;*

b) *a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento»;*

2) *visti gli articoli 295 del codice di procedura civile e 23 della legge n. 87/1953, sospende il presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale;*

3) *ordina che la presente ordinanza sia, a cura della cancelleria, comunicata alle parti del presente giudizio, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

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

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui sopra.*

Cuneo, 18 novembre 2016

*Il Giudice: CASARINO*

17C00077

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-013) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 5,00

