

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 30

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 luglio 2016

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. **183.** Sentenza 14 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati - Impiego pubblico - Contributo regionale ai Comuni per l'assunzione di lavoratori impiegati in attività socialmente utili o in lavori di pubblica utilità - Porti e aeroporti - Autorizzazione alla Giunta per la sottoscrizione di quote consortili della Società Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l., per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, entro un limite massimo - Assistenza - Rete territoriale del volontariato lucano - Autorizzazione alla Giunta per la stipula di convenzioni con i centri di servizio, con oneri gravanti su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o sulle risorse della programmazione regionale unitaria.

- Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), artt. 12, comma 1, 16, 27, 29, comma 1, e 61.....

Pag. 1

N. **184.** Sentenza 21 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni relative alla legislazione regionale concernente gli strumenti di programmazione finanziaria nonché al bilancio finanziario gestionale (finanziamento con fondi speciali di provvedimenti legislativi; disciplina della manovra di bilancio e dell'esercizio provvisorio; impiego delle risorse di origine comunitaria e statale con vincolo di destinazione; disciplina, con regolamento di Giunta, delle modalità per la gestione delle aperture di credito).

- Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g).....

Pag. 6

N. **185.** Sentenza 6 - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

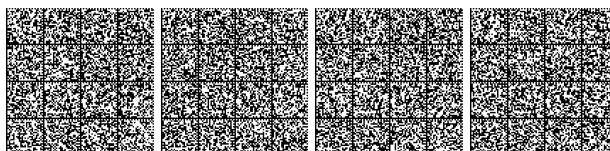
Edilizia e urbanistica - Distanze tra edifici e osservanza delle fasce di rispetto - Possibilità di ampliamenti a edifici esistenti o in costruzione in deroga alle distanze fissate dal d.m. n. 1444 del 1968 - Disciplina transitoria.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)», artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2; legge Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica), art. 3, comma 7).....

Pag. 18



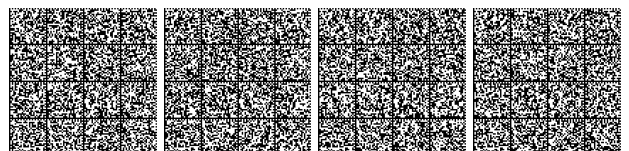
- N. **186.** Sentenza 6 - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Sanità pubblica - Medici in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda Sanitaria provinciale - Recupero delle quote rimaste insolute relative ad assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili - Limitazione a dodici quote mensili.
 – Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», art. 50, comma 4..... Pag. 25
- N. **187.** Sentenza 15 giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Istruzione pubblica - Personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario - Copertura di cattedre e posti vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangono prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico - Conferimento di supplenze o incarichi annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo.
 – Legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), art. 4, commi 1 e 11..... Pag. 32
- N. **188.** Sentenza 14 giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Stabilizzazione del meccanismo dell'accantonamento sulle quote spettanti alle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e alle Province autonome a titolo di compartecipazione ai tributi erariali - Obblighi di comunicazione degli Enti locali per le conseguenti regolazioni finanziarie.
 – Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729..... Pag. 44
- N. **189.** Sentenza 14 giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme in tema di interventi sul patrimonio edilizio esistente, di semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, di allestimenti nelle aziende ricettive all'area aperta e di sviluppo del turismo golfistico.
 – Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), artt. 7, comma 1, lettera f); 18; 20 e 23, commi 6 e 7. Pag. 65
- N. **190.** Sentenza 15 giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Sanità pubblica - Richiesta, da parte del Comando Carabinieri per la tutela della salute - NAS, a seguito di accesso presso gli uffici dell'Assessorato alla Sanità della Provincia di Bolzano, di fornire, per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, i dati dei soli totali delle spese sanitarie, concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci, nonché copia dei provvedimenti adottati in materia dalla Giunta provinciale.
 – Verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento del 23 febbraio 2015..... Pag. 76



- N. **191.** Sentenza 1° giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Sospensione feriale dei termini processuali - Esclusione per i procedimenti di “opposizione all’esecuzione” e non anche per gli atti del processo esecutivo.
 – Legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), art. 3, nel testo vigente alla data del 22 dicembre 2014. Pag. 80
- N. **192.** Sentenza 22 giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Istruzione pubblica - Docenti che hanno già stipulato contratti a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso - Prevista esclusione, a decorrere dall’anno scolastico 2010-2011, della permanenza nelle graduatorie ad esaurimento.
 – Decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l’anno 2009-2010) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167 - art. 1, comma 4-*quinquies*. Pag. 84
- N. **193.** Sentenza 6 - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Sanzioni amministrative - Principio di legalità - Mancata previsione dell’applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi.
 – Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 1. Pag. 90
- N. **194.** Ordinanza 15 giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Istruzione pubblica - Copertura di cattedre e posti di insegnamento vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l’intero anno scolastico - Conferimento di supplenze annuali, in attesa dell’espletamento delle procedure concorsuali per l’assunzione di personale docente di ruolo.
 – Legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), art. 4, comma 1; legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), art. 93, commi 1 e 2. Pag. 96
- N. **195.** Ordinanza 18 maggio - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Istruzione pubblica - Attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili, per il soddisfacimento di esigenze didattiche non temporanee derivanti dalla riforma dei conservatori di musica, in attesa dell’espletamento delle procedure concorsuali per l’assunzione di personale docente di ruolo.
 – Legge 21 dicembre 1999, n. 508 (Riforma delle Accademie di belle arti, dell’Accademia nazionale di danza, dell’Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati), art. 2, comma 6. Pag. 100
- N. **196.** Ordinanza 15 giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Arbitrato - Lodo arbitrale irrituale - Delimitazione dei motivi di impugnazione.
 – Codice di procedura civile, art. 808-*ter*. Pag. 104



- N. **197.** Ordinanza 15 giugno - 20 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Turismo - Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico.
 – Legge della Regione Sardegna 21 settembre 2011, n. 19 (Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico), artt. 3; 5, commi 4 e 5; 8, comma 1, lettera *b*), e 9. Pag. 106
- N. **198.** Ordinanza 6 - 20 luglio 2016
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 103 del 22 marzo-12 maggio 2016...... Pag. 108
- N. **199.** Sentenza 21 giugno - 21 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Tasse automobilistiche - Assoggettamento di autoveicoli e motoveicoli di età compresa tra venti e ventinove anni di particolare interesse storico e collezionistico, ove utilizzati su pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria - Esclusione di sanzioni e interessi per pagamenti tardivi della tassa automobilistica effettuati entro il 4 aprile 2015.
 – Legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 8; legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), art. 1, commi 2, 3 e 4. Pag. 109
- N. **200.** Sentenza 31 maggio - 21 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Divieto di un secondo giudizio per il medesimo fatto, storicamente e naturalisticamente considerato in tutti i suoi elementi - Inapplicabilità nei casi di concorso formale.
 – Codice di procedura penale, art. 649..... Pag. 115
- N. **201.** Sentenza 6 - 21 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Decreto penale di condanna - Avviso all'imputato della facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione.
 – Codice di procedura penale, art. 460, comma 1, lettera *e*)..... Pag. 128
- N. **202.** Sentenza 3 maggio - 21 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Obbligo per le Regioni e gli enti locali di destinare negli anni 2015 e 2016 le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità.
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 424, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-*bis*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125..... Pag. 132



N. 203. Sentenza 15 giugno - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Contratti e accordi regionali vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera - Riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma.

- 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 - art. 15, comma 14.

Pag. 138

N. 204. Sentenza 14 giugno - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Ristoro pecuniario conseguente a condizioni carcerarie disumane - Applicabilità della disciplina ai condannati all'ergastolo.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 35-ter.

Pag. 154

N. 205. Sentenza 6 - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Province e delle Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione crescente della spesa corrente - Versamento delle corrispondenti risorse al bilancio dello Stato e, in mancanza, recupero da parte dell'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti di specifiche imposte - Proroga al 2018 delle riduzioni di spesa già previste dal d.l. n. 66 del 2014.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 418, 419 e 451.

Pag. 160

N. 206. Ordinanza 6 - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Pagamento delle spese e degli onorari spettanti al difensore d'ufficio in caso di irreperibilità dell'assistito - Garanzia dello Stato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), art. 116.

Pag. 172

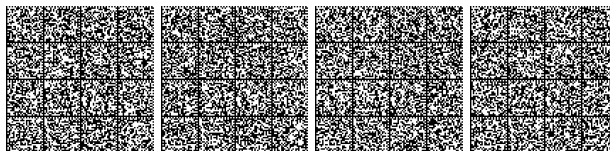
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 giugno 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Previsione di vincoli settennali alla tipizzazione urbanistica nelle aree soggette all'espianto di alberi di ulivo colpiti dall'infezione causata dalla *xylella*.

- Legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7 ("Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da *xylella fastidiosa*)"), art. 1.

Pag. 177



- N. 4. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 14 giugno 2016 (della Regione Emilia-Romagna)

Ambiente - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, trasmessa alla Regione Emilia-Romagna e al Comune di San Giovanni in Persiceto, avente ad oggetto "Procedura di infrazione P.I. 2003/2077. Esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia UE del 2 dicembre 2014, resa nella causa C-196/13 relativa alla condanna della Repubblica italiana per inadempimento e mancata esecuzione delle direttive in materia [di gestione dei rifiuti]. Sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 260 TFUE. Azione di rivalsa nei confronti degli enti responsabili" - Invito rivolto alla Regione, quale responsabile in solido con il Comune, a volere concordare con l'Ente locale le modalità attraverso le quali procedere al reintegro degli importi anticipati dallo Stato.

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'UE, del 1 aprile 2016, n. R.G. 31511.....

Pag. 179

- N. 163. Ordinanza del Tribunale di Torino del 5 luglio 2016

Elezioni - Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati (c.d. "Italicum") - Premio di maggioranza - Attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, il maggior numero di voti validi al ballottaggio - Ripartizione proporzionale ed assegnazione dei seggi tra le restanti liste.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. f) e 2, comma 25, [sostitutivo dell'] art. 83, in relazione al novellato comma 5 [, del Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati)].

Elezioni - Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati (c.d. "Italicum") - Previsione per il deputato eletto in più collegi plurinominali dell'obbligo di dichiarare al Presidente della Camera, entro otto giorni dalla proclamazione, il collegio plurinominale prescelto e, in caso di mancata opzione, previsione del sorteggio.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 85, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).....

Pag. 186



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 183

Sentenza 14 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati - Impiego pubblico - Contributo regionale ai Comuni per l'assunzione di lavoratori impiegati in attività socialmente utili o in lavori di pubblica utilità - Porti e aeroporti - Autorizzazione alla Giunta per la sottoscrizione di quote consortili della Società Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l., per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, entro un limite massimo - Assistenza - Rete territoriale del volontariato lucano - Autorizzazione alla Giunta per la stipula di convenzioni con i centri di servizio, con oneri gravanti su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o sulle risorse della programmazione regionale unitaria.

- Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), artt. 12, comma 1, 16, 27, 29, comma 1, e 61.

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

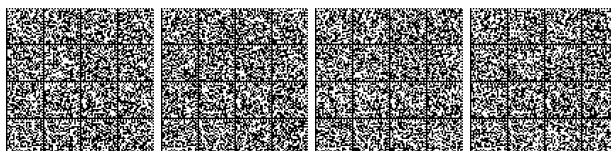
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, 16, 27, 29 e 61 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-3 aprile 2015, depositato in cancelleria il 10 aprile 2015 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 1° aprile 2015, ricevuto il 3 aprile 2015 e depositato il successivo 10 aprile (reg. ric. n. 48 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 16, 27, 29 e 61 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015).



2.- L'art. 12 prevede che «1. La spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale, assistenza ospedaliera e assistenza riabilitativa da privato accreditato sostenuta dalle Aziende Sanitarie Locali negli anni 2015 e 2016 non può essere superiore al costo consuntivato sostenuto nell'anno 2013 al netto della mobilità sanitaria attiva. 2. La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, determina gli indirizzi di carattere generale per la definizione dei tetti di spesa alle strutture private accreditate, nel rispetto del principio di equità di accesso e di garanzia della qualità dei servizi e sentita la competente Commissione consiliare permanente che esprime parere non vincolante entro trenta giorni. 3. Le Aziende sanitarie locali provvedono, nei successivi trenta giorni, alla definizione dei tetti di spesa per ciascuna struttura privata accreditata nel rispetto degli indirizzi di cui al precedente comma 2 e sentite le organizzazioni di settore rappresentative a livello regionale».

2.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 15, comma 14, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Tale disposizione, infatti, prevede che la spesa per le richiamate prestazioni sia tagliata in misura percentuale fissa, in modo da ridurne l'importo annuo rispetto a quello consuntivato per il 2011. In particolare, essa stabilisce che, a decorrere dall'anno 2014, la spesa complessiva non possa superare il valore consuntivato nell'anno 2011, ridotto del 2 per cento.

Pertanto, ad avviso della difesa statale, l'importo da prendere in considerazione sarebbe quello consuntivato nel 2011, al lordo della mobilità attiva e ridotto del 2 per cento. La norma regionale, al contrario, nel determinare il livello di spesa per gli anni 2015 e 2016, prende come anno di riferimento il 2013 e non applica la prevista decurtazione di due punti percentuali.

Secondo il ricorrente, dunque, l'art. 12 sarebbe in contrasto con la richiamata disposizione statale, che va qualificata come principio fondamentale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica; esso, pertanto, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto si tratterebbe di una norma priva di copertura finanziaria.

3.- L'art. 16 stabilisce che «1. La Giunta regionale definisce le tariffe delle prestazioni sanitarie nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 4 e 5 del Decreto Ministeriale 18 ottobre 2012 anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi rispetto alle prestazioni da erogare e previa verifica dell'equilibrio economico del servizio sanitario regionale ovvero con ricorso a risorse finanziarie del bilancio regionale all'uopo destinate in sede di assestamento compatibilmente con i più generali equilibri di bilancio. 2. Nelle more che la Giunta regionale definisca le tariffe annuali di cui al comma 1 si applica, a partire dal 1° gennaio 2015, la remunerazione per le prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale definite dal Decreto del Ministero della Salute del 18 ottobre 2012. 3. Le prestazioni sanitarie erogate in regime di mobilità sanitaria attiva sono remunerate sulla base delle tariffe definite dal tavolo nazionale della mobilità sanitaria interregionale».

3.1.- Secondo la difesa statale, il richiamato comma 3 dispone, in favore degli erogatori privati, una remunerazione delle prestazioni che differisce a seconda della residenza del beneficiario della prestazione.

In tal modo, esso violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con l'art. 1, comma 171, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), ai sensi del quale «è vietata, nella remunerazione del singolo erogatore, l'applicazione alle singole prestazioni di importi tariffari diversi a seconda della residenza del paziente, indipendentemente dalle modalità con cui viene regolata la compensazione della mobilità sia intraregionale che interregionale. Sono nulli i contratti e gli accordi stipulati con i soggetti erogatori in violazione di detto principio».

Ad avviso del ricorrente, infatti, altro sarebbe la definizione delle tariffe con cui la Regione remunera gli erogatori sanitari per le prestazioni rese nei confronti dei pazienti; tali tariffe, ai sensi della richiamata norma statale, devono essere definite in modo indifferenziato, sia per le prestazioni erogate ai residenti in Regione, sia per quelle erogate ai residenti fuori Regione. Altro sarebbe, invece, la remunerazione delle spese sostenute da una Regione per prestazioni erogate dagli operatori sanitari, sulla base delle predette tariffe, nei confronti di pazienti residenti in altre Regioni. Una remunerazione del genere, infatti, grava in termini di rimborso sulla Regione di residenza dell'assistito, secondo modalità definite con apposito accordo interregionale.

4.- L'art. 27 prevede che «1. Il comma 4 dell'art. 19 della L.R. 30 aprile 2014, n. 8 è sostituito dal seguente:

“4. La Regione Basilicata riconosce, a partire dall'anno 2014, ai Comuni che promuovono le assunzioni in ruolo disciplinate dal precedente comma 3, un contributo pari ad euro 10.000,00. A tal fine è stanziata, per il triennio 2015/2017, la somma annua di euro 100.000,00.”. 2. Al comma 5 dell'art. 19 della L.R. 30 aprile 2014, n. 8 è aggiunto



il seguente periodo: “Per le finalità di cui al presente comma è disposto uno stanziamento per il triennio 2015/2017 di euro 100.000,00 per anno.”. 3. Le spese per l’attuazione del presente articolo trovano copertura nel bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2015 alla Missione 12 Programma 02».

4.1.- Secondo il ricorrente, il finanziamento disposto dalla norma impugnata sarebbe privo di copertura finanziaria per gli anni 2016 e 2017. Infatti, il bilancio di previsione 2015, alla Missione 12, Programma 2, prevederebbe uno stanziamento pari ad euro 40.000,00 per l’anno 2016 e nessuna disponibilità per il 2017.

La norma, pertanto, violerebbe l’art. 81, terzo comma, Cost.

5.- L’art. 29 stabilisce che «1. Al fine di dare seguito alle disposizioni di cui all’art. 38, comma 1 della L.R. 18 agosto 2014, n. 26 volte a rafforzare la dotazione infrastrutturale destinata alla mobilità di persone e merci e a disporre di un sistema aeroportuale integrato a servizio del territorio regionale, la Giunta regionale è autorizzata alla sottoscrizione di quote consortili della Società Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l. per un limite massimo di euro 280.000,00 per l’esercizio finanziario 2015, euro 300.000,00 per l’esercizio finanziario 2016 ed euro 1.400.000,00 per l’esercizio finanziario 2017, stanziati alla Missione 10 Programma 04. 2. Al fine di consentire l’avvio delle attività di trasporto pubblico passeggeri non di linea sull’aviosuperficie pista “Enrico Mattei” di Pisticci, anche nell’ambito delle iniziative connesse alla partecipazione regionale all’evento “Expo 2015”, è autorizzata la spesa iniziale di euro 250.000,00 sulla Missione 05 Programma 02 del bilancio per l’esercizio finanziario 2015 e per gli anni 2016 e 2017 di euro 250.000,00 per ciascun esercizio finanziario a valere sulla Missione 14 Programma 01. Una quota parte di queste somme, a valere sugli esercizi finanziari 2015, 2016, 2017, devono essere destinate ad iniziative di turismo di ritorno nell’ambito delle attività della Commissione regionale lucani nel mondo. 3. Al fine di avviarne le attività la Giunta regionale, entro 120 giorni, promuove una manifestazione di interesse secondo le procedure di cui alla legge regionale 9 agosto 2012, n. 20 per l’utilizzo dell’Aviosuperficie di Grumento Nova in piena condivisione con l’amministrazione comunale nel pieno rispetto di emergenze ambientali e di protezione civile ed a difesa dei tre Parchi nazionali, è autorizzata la spesa iniziale di euro 150.000,00 sulla Missione 14 Programma 01 del bilancio regionale per l’esercizio finanziario 2016. 4. La Giunta regionale è autorizzata a porre in essere i provvedimenti per la concreta attuazione di quanto disposto dal presente articolo».

5.1.- Secondo la difesa statale, gli oneri a carico della Missione 10, Programma 04, risulterebbero parzialmente non coperti, in quanto lo stanziamento del bilancio 2015 per l’anno 2017 è pari ad euro 1.250.000,00.

Anche tale norma, pertanto, violerebbe l’art. 81, terzo comma, Cost.

6.- Ai sensi dell’art. 61, infine, «1. Al comma 1 dell’articolo 27 della L.R. 18 agosto 2014, n. 26, le parole “senza oneri finanziari aggiuntivi” sono soppresse. 2. All’articolo 27 è aggiunto il seguente comma 1-bis: “1-bis. Eventuali oneri connessi alle convenzioni di cui al comma 1 potranno gravare su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o, in generale, sulle risorse della programmazione regionale unitaria.”».

6.1.- Ad avviso dell’Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione sarebbe suscettibile di comportare nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, a fronte dei quali non è puntualmente indicata la correlata copertura finanziaria. Di qui, il suo contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost.

7.- Con atto depositato il 26 novembre 2015, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha rinunciato parzialmente al ricorso.

7.1.- Osserva la difesa statale che l’art. 4 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 36 (Norme in materia di sanità) ha modificato l’art. 12, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2015, sostituendo alla spesa consuntivata sostenuta nell’anno 2013 quella dell’anno 2011, ridotta del 2 per cento.

Tale modifica, pertanto, ha corretto il riferimento temporale originariamente previsto e ha inserito la riduzione nella percentuale stabilita dall’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012.

7.2.- Secondo il ricorrente, tuttavia, permarrebbe il contrasto con la normativa statale in riferimento alla «nettizzazione» della mobilità sanitaria attiva. L’art. 4 della legge regionale n. 36 del 2015, infatti, al pari della norma impugnata, esclude dal calcolo del tetto della spesa per l’acquisto di prestazioni da privato, specialistica ed ospedaliera, la quota riferita all’acquisto di tali prestazioni da privato per pazienti extra regionali.

L’art. 12, comma 1, dunque, continuerebbe a confliggere con il richiamato art. 15, comma 14, nella parte in cui continua a prevedere che la spesa per l’acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati, accreditati per l’assistenza specialistica ambulatoriale e per l’assistenza ospedaliera, debba essere calcolata al netto della mobilità sanitaria attiva, ossia al netto della spesa sostenuta per l’acquisto delle predette prestazioni erogate nei confronti dei cittadini non residenti in Basilicata.

7.3.- L’art. 5 della legge regionale n. 36 del 2015, invece, ha abrogato l’art. 16, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2015.



Secondo il ricorrente, tale modifica sarebbe pienamente soddisfattiva delle sue pretese, in quanto l'abrogazione ha determinato il venir meno dei vizi lamentati. Pertanto, limitatamente all'art. 16, sussisterebbero i presupposti per la rinuncia parziale all'impugnativa della legge regionale n. 5 del 2015.

8.- La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 16, 27, 29 e 61 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015).

2.- Il ricorso contiene l'impugnazione dell'art. 12 nella sua interezza; le censure, tuttavia, vertono esclusivamente sul comma 1, ed è a questa disposizione, pertanto, che va circoscritto il *thema decidendum*.

3.- Ai sensi del richiamato art. 12, comma 1, la spesa per prestazioni di specialistica ambulatoriale, assistenza ospedaliera e assistenza riabilitativa da privato accreditato, sostenuta dalle aziende sanitarie locali negli anni 2015 e 2016, non può essere superiore al costo consuntivato sostenuto nell'anno 2013, al netto della mobilità sanitaria attiva.

Il ricorrente ritiene che tale disposizione sia in contrasto con l'art. 15, comma 14, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale prevede che la spesa per le richiamate prestazioni, a decorrere dal 2014, debba essere tagliata nella misura fissa del 2 per cento, rispetto a quella consuntivata per il 2011 e al lordo della mobilità attiva.

4.- Nelle more del giudizio, è sopraggiunto l'art. 4 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 36 (Norme in materia di sanità), rubricato «Modifica del comma 1 dell'art. 12 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5».

L'art. 4 modifica l'impugnato art. 12, comma 1, sostituendo il riferimento «al costo consuntivato sostenuto nell'anno 2013» con quello «alla spesa di competenza consuntivata sostenuta nell'anno 2011 ridotta del 2%».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con successiva memoria, ha rinunciato parzialmente al ricorso, in riferimento all'art. 12, comma 1, esclusivamente per la parte di questa disposizione oggetto delle richiamate modifiche.

Tale rinuncia, in mancanza di costituzione della Regione, comporta l'estinzione del processo, *in parte qua*, senza necessità di accettazione della rinuncia medesima (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2012 e n. 217 del 2011).

5.- Resta pertanto da decidere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede la nettizzazione della mobilità sanitaria attiva dal tetto di spesa per l'acquisto delle suindicate prestazioni da privato.

6.- Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 fissa un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'«acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera», precisando che la riduzione è «determinata dalla Regione».

Tale disposizione, dunque, può considerarsi espressione di un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché riguarda «non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente» (*ex plurimis*, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) e lascia «ciascuna Regione [...] libera di darvi attuazione [...] in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2012).

Nel caso in esame, la Regione non ha dato un'attuazione graduata e differenziata della riduzione di spesa che le viene richiesta, in ipotesi modulando diversamente tale riduzione a seconda del tipo di prestazione o del soggetto erogatore, pur nel rispetto del «risultato complessivo» indicato dal legislatore statale.

Essa, al contrario, escludendo dal tetto di spesa per tali prestazioni la quota riferita a quelle erogate in favore dei cittadini non residenti in Basilicata, non ha conseguito quel risparmio complessivo, ponendosi così in contrasto con l'art. 15, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, che non le consentiva di operare una simile esclusione.



Di conseguenza, l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2015, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la spesa per l'acquisto delle prestazioni sanitarie da privato debba essere calcolata al netto della mobilità sanitaria attiva.

7.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato, nella sua interezza, l'art. 16 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, ma le censure riguardano il solo comma 3, il quale prevede che le tariffe da riconoscere per le prestazioni sanitarie erogate nei confronti dei residenti fuori Regione siano quelle stabilite dal tavolo nazionale della mobilità sanitaria interregionale. È esclusivamente a questa disposizione, dunque, che il ricorso va delimitato.

9.- Nelle more del giudizio, l'impugnato art. 16, comma 3, è stato abrogato dall'art. 5 della legge regionale n. 36 del 2015. Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella già richiamata memoria, ha rinunciato parzialmente al ricorso anche limitatamente a tale norma.

Pertanto, in mancanza di costituzione della Regione, deve essere dichiarata l'estinzione del processo, in riferimento all'art. 16, comma 3, senza necessità di accettazione della rinuncia medesima (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2012 e n. 217 del 2011).

10.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge regionale n. 5 del 2015, in riferimento all'art. 81, comma terzo, Cost., è fondata.

L'art. 27 sostituisce il comma 4 dell'art. 19 della legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 8 (Legge di Stabilità regionale 2014), disponendo che la Regione, a partire dall'anno 2014, riconosca ai Comuni che promuovono assunzioni in ruolo dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili, nonché in lavori di pubblica utilità, un contributo pari ad euro 10.000,00. A tal fine stabilisce lo stanziamento annuo, per il triennio 2015-2017, di euro 100.000,00.

Tuttavia, per l'anno 2016 il bilancio di previsione 2015, Missione 12, Programma 2, prevede uno stanziamento pari ad euro 40.000,00. Per l'anno 2017, invece, la posta risulta del tutto priva di stanziamento.

Pertanto, «il combinato disposto dell[*a*] disposizion[*e*] impugnat[*a*] con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incipienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità dell[*a*] stessa[*a*]» (sentenza n. 241 del 2013) per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

11.- In riferimento all'art. 29 della legge regionale n. 5 del 2015, il ricorso contiene l'impugnazione della disposizione nella sua interezza. Anche in questo caso, le censure vanno tuttavia riferite al solo comma 1, il quale autorizza la Giunta regionale a sottoscrivere quote consortili della Società Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l. per un limite massimo di euro 280.000,00 per l'esercizio finanziario 2015, di euro 300.000,00 per il 2016 e di euro 1.400.000,00 per il 2017.

Ad avviso del ricorrente, i predetti oneri, a carico Missione 10, Programma 04, risulterebbero parzialmente non coperti, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto lo stanziamento del bilancio 2015 per l'anno 2017 è pari ad euro 1.250.000,00.

12.- La questione non è fondata.

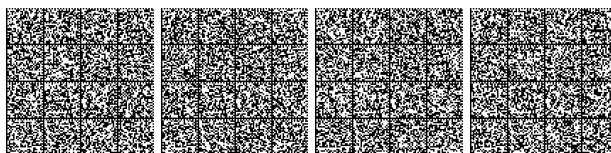
La norma impugnata, infatti, nel consentire la sottoscrizione di tali quote fino a un «limite massimo», deve essere interpretata nel senso di autorizzare tale spesa entro il massimo della copertura fornita, dovendo escludersi, viceversa, che essa comporti l'autorizzazione di un indebitamento.

13.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, infine, l'art. 61 della legge regionale n. 5 del 2015, il quale, nel modificare ed integrare l'art. 27 della legge regionale 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del Bilancio di Previsione per l'Esercizio Finanziario 2014 e Bilancio Pluriennale 2014/2016), consente la stipula di convenzioni tra Giunta regionale e Centri di servizio i cui eventuali oneri potranno gravare su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o, in generale, sulle risorse della programmazione regionale unitaria.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, perché sarebbe suscettibile di comportare nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, a fronte dei quali non è puntualmente indicata la correlata copertura finanziaria.

La questione è fondata.

L'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio, espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost., secondo il quale «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 70 del 2012).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), nella parte in cui prevede che la spesa per l'acquisto delle prestazioni sanitarie da privato debba essere calcolata al netto della mobilità sanitaria attiva;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo relativamente alla residua questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160183

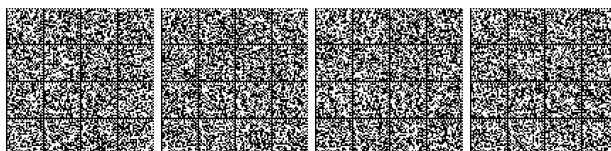
N. 184

Sentenza 21 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni relative alla legislazione regionale concernente gli strumenti di programmazione finanziaria nonché al bilancio finanziario gestionale (finanziamento con fondi speciali di provvedimenti legislativi; disciplina della manovra di bilancio e dell'esercizio provvisorio; impiego delle risorse di origine comunitaria e statale con vincolo di destinazione; disciplina, con regolamento di Giunta, delle modalità per la gestione delle aperture di credito).

– Legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g), della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. n. 20/2008), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-17 marzo 2015, depositato in cancelleria il 17 marzo 2015 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-17 marzo 2015 e depositato il 17 marzo 2015, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2015, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g), della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L. R. n. 20/2008), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 38, 39, 42, 43, comma 2, 49 e agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ed alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Il ricorrente sostiene che il d.lgs. n. 118 del 2011 disciplinerebbe - a garanzia dell'unitarietà e dell'omogeneità della disciplina contabile dei bilanci pubblici, ed in particolare di quelli delle Regioni, e per evitare situazioni patologiche determinate dall'uso di regole contabili non adeguate che potrebbero avere ripercussioni sul sistema economico nazionale - l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, che rientrerebbe nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» di potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Alle Regioni sarebbe riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'Avvocatura generale dello Stato afferma che la legge impugnata detterebbe disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Tra queste, talune costituirebbero applicazione del d.lgs. n. 118 del 2011, altre riprodurrebbero disposizioni in esso contenute, altre ancora derogherebbero alle norme del decreto legislativo medesimo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni riprodotte ovvero derogatorie della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011, poiché quelle meramente applicative sarebbero conformi a quanto ivi previsto.



Quanto alle norme appartenenti alla seconda tipologia individuata dal ricorrente, gli artt. 13 e 19 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 violerebbero gli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione agli artt. 38 e 39 del d.lgs. n. 118 del 2011 e alla legge n. 243 del 2012.

In particolare, l'art. 13 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 dispone che «1. La Regione, nel rispetto dei principi dettati dall'articolo 38 del D.Lgs. 118/2011, conforma la propria legislazione alle seguenti tipologie: *a*) leggi che prevedono spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali; *b*) leggi che dispongono spese a carattere pluriennale; *c*) leggi che prevedono spese a carattere obbligatorio che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa; *d*) leggi che istituiscono o sopprimono entrate regionali oppure ne variano il gettito, disciplinando diversamente i relativi elementi costitutivi. 2. Le leggi di cui al comma 1, lettera *a*), stabiliscono direttamente l'ammontare delle spese per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, da intendersi come limite massimo, indicandone in termini di competenza la relativa copertura, e rinviano alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere per gli esercizi successivi. 3. Le leggi di cui al comma 1, lettera *b*), determinano l'ammontare complessivo della spesa, da intendersi come limite massimo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura. 4. Le leggi di cui al comma 1, lettera *c*), quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, nonché l'onere a regime, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura. 5. Le leggi di cui al comma 1, lettera *d*), quantificano gli effetti che, nei singoli esercizi ed a regime, saranno presuntivamente prodotti dalle relative disposizioni e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura». L'art. 19 della medesima legge regionale prevede che «1. La Giunta regionale approva il bilancio finanziario gestionale, articolato in capitoli ed eventualmente in articoli. 2. I capitoli riguardano l'oggetto dell'entrata o della spesa e sono raccordati al quarto livello del piano dei conti di cui all'articolo 4 del D.Lgs. 118/2011. I capitoli di entrata sono costruiti in modo da mantenere distinte le entrate con vincolo di destinazione. I capitoli di spesa sono articolati in modo da mantenere distinte le spese a carattere vincolato o obbligatorio ed in modo da assicurare la ripartizione delle risorse fra i centri di responsabilità amministrativa. 3. L'assegnazione delle risorse finanziarie ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa è effettuata in conformità a quanto disposto dalla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale). 4. Le variazioni del bilancio finanziario gestionale nonché i prelevamenti dai fondi di riserva e dai fondi speciali, sono disposte dalla Giunta regionale. 5. È fatta salva la competenza del dirigente competente in materia di bilancio in ordine all'istituzione delle tipologie di entrata con stanziamento a zero di cui all'articolo 51, comma 6, lettera *b*), del D.Lgs. 118/2011, nonché alle variazioni relative alle partite di giro e alle operazioni per conto di terzi».

A giudizio del ricorrente l'art. 13 (in materia di legislazione regionale concernente gli strumenti di programmazione finanziaria) e l'art. 19 (rubricato «Bilancio finanziario gestionale e variazione») della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 riprodurrebbero in parte le disposizioni già contenute rispettivamente negli artt. 38 e 39 del d.lgs. n. 118 del 2011, ma sarebbero formulate in maniera poco chiara sia nella forma che nelle implicazioni finali rispetto alla normativa statale e per tale ragione interferirebbero con la disciplina contenuta nella citata fonte statale ed ingenererebbero una situazione di incertezza.

Il d.lgs. n. 118 del 2011 avrebbe la finalità di consentire il consolidamento dei conti pubblici, come previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Anche la legge n. 243 del 2012, che detta disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio del bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost. richiederebbe un linguaggio comune per gli enti territoriali.

Tale esigenza sarebbe connessa all'attuazione del principio dell'equilibrio del bilancio ed alla sostenibilità del debito pubblico, che trova espressione nell'art. 97, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Riguardo alle disposizioni regionali appartenenti alla terza tipologia, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che gli artt. 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 23 e 31, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione agli artt. 42, 43, comma 2, 49 ed agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

In particolare, l'art. 15 della legge impugnata prevede che «1. L'elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali è allegato alla legge di bilancio. 2. L'elenco di cui al comma 1, è articolato in specifiche partite, ciascuna delle quali indica l'oggetto del provvedimento e, distintamente per la parte corrente e per quella in conto capitale, le somme destinate alla copertura finanziaria sui singoli esercizi considerati dal bilancio di previsione.



3. Nel corso dell'esercizio le disponibilità dei fondi speciali possono essere utilizzate anche per fornire la copertura a provvedimenti legislativi non ricompresi nell'elenco di cui al comma 1, a condizione che il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco ai quali viene sottratta la relativa copertura. 4. È precluso l'impiego di accantonamenti dei fondi speciali finanziati con risorse di conto capitale per iniziative di parte corrente».

Il citato art. 15, consentendo il ricorso ai fondi speciali per finanziare anche provvedimenti legislativi diversi da quelli previsti in via generale dalla disciplina nazionale in materia dall'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, esorbiterebbe dai limiti della potestà legislativa regionale ed integrerebbe una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 18, comma 1, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 stabilisce che «1. Entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate».

Tale disposizione, a giudizio del ricorrente, contrasterebbe con il principio contabile applicato di cui all'allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 concernente la programmazione di bilancio, in base al quale la Giunta dovrebbe provvedere all'approvazione delle suddette proposte di legge entro il 31 ottobre di ogni anno, ma, in ogni caso, non oltre trenta giorni dalla presentazione del bilancio dello Stato.

Il successivo comma 6 del medesimo art. 18 dispone che «L'esercizio provvisorio è autorizzato dal Consiglio regionale con legge proposta dalla Giunta regionale, per un periodo non superiore a quello stabilito dallo Statuto».

Tale disposizione sarebbe difforme rispetto a quanto stabilito dall'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale l'esercizio provvisorio del bilancio non potrebbe, in alcun caso, essere concesso per periodi complessivamente superiori a quattro mesi.

L'art. 23 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 prevede che «1. Nei casi di assegnazioni comunitarie e statali con vincolo di destinazione, la Regione può stanziare somme eccedenti quelle assegnate, ferme restando, per le spese relative a funzioni delegate, le disposizioni statali che disciplinano tali funzioni. 2. La Regione, qualora abbia impegnato in un esercizio spese eccedenti le risorse ad essa assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione, ha facoltà di compensare tali maggiori spese con minori stanziamenti per lo stesso scopo nei due esercizi immediatamente successivi. Nei bilanci relativi a tali esercizi, le assegnazioni statali per scopi già soddisfatti con i finanziamenti aggiuntivi regionali sono sottratte alla loro destinazione. Analoga facoltà riguarda le assegnazioni ricevute da altri soggetti, salvo che ciò sia espressamente escluso dalla disciplina dei relativi rapporti».

Detta norma in materia di risorse di origine comunitaria e statale con vincolo di destinazione ed ipotizzando casistiche di impegni di risorse non contemplate dalla normativa statale, la disposizione derogherebbe alle prescrizioni dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 ed al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del decreto legislativo stesso. Tale deroga costituirebbe un'ulteriore violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

L'art. 31, comma 1, lettera g), della legge impugnata dispone che «1. Con regolamento della Giunta regionale, nel rispetto di quanto previsto dal D.Lgs. 118/2011 e dai principi contabili generali ed applicati ad esso allegati, sono disciplinate tra l'altro: [...] g) le modalità per la gestione delle aperture di credito, delle casse economali, delle altre spese di minuto importo, nonché la disciplina degli agenti della riscossione [...]».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, detta disposizione, rinviando ad un regolamento della Giunta regionale la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito, si porrebbe in contrasto con la normativa statale, dal momento che il d.lgs. n. 118 del 2011 non prevedrebbe tale forma di gestione della spesa la quale, pertanto, non potrebbe essere prevista e disciplinata dall'ordinamento contabile regionale.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, con atto depositato il 16 aprile 2015, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

La difesa regionale ricorda come la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha modificato l'art. 117 Cost., nell'introdurre il principio del pareggio di bilancio, abbia scorporato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» da quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». La prima sarebbe stata attratta nell'ambito delle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato contemplate nel secondo comma del citato art. 117 Cost.; la seconda sarebbe, invece, rimasta all'interno dell'elenco delle materie di legislazione concorrente ai sensi del successivo terzo comma del medesimo articolo. A seguito della riferita modifica costituzionale, secondo la Regione, le due materie, in passato considerate dalla giurisprudenza costituzionale come un'endiade, in quanto legate da un nesso funzionale (si citano le sentenze n. 70 del 2012, n. 326 del 2010, n. 156 del 2010 e n. 17 del 2004), ora dovrebbero essere interpretate in modo da assicurare gli spazi di autonomia costituzionale riconosciuti agli enti regionali.



Per quanto attiene al «coordinamento della finanza pubblica», viene menzionata dalla Regione la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto a tale ambito i vincoli alle politiche di bilancio degli enti regionali, vincoli che, per essere rispettosi della predetta autonomia, dovrebbero costituire un «limite complessivo, che [lasci] agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (si citano le sentenze n. 139 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 297 del 2009).

La materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», invece, secondo la difesa regionale, andrebbe individuata tenendo conto degli approfondimenti della scienza economica e finanziaria, secondo cui, con la citata espressione, si intenderebbe la definizione di schemi di bilancio e regole contabili uniformi, nonché di criteri di valutazione con indicatori omogenei, chiari e misurabili, al fine di consentire la comparazione dei bilanci e di esercitare un'efficace azione di monitoraggio e controllo per assicurare il pareggio di bilancio introdotto nell'art. 81 Cost. dalla riforma costituzionale del 2012. Ne consegue, a giudizio della Regione, che le norme impugnate non sarebbero riconducibili alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

In particolare, nell'atto di costituzione la Regione evidenzia che le censure rivolte agli artt. 13 e 19 della reg. Toscana n. 1 del 2015 sarebbero inammissibili per genericità, poiché non verrebbero in alcun modo argomentate le ragioni dell'eccezione «riformulazione poco chiara» delle norme statali da parte delle norme regionali. In ogni caso, la censura sarebbe infondata, perché le norme regionali non ingenererebbero alcuna incertezza o confusione, riprendendo fedelmente le disposizioni contenute nella legge statale. Secondo la resistente, dal raffronto tra l'art. 13 della legge regionale impugnata e l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 emergerebbe come la norma censurata riproduca fedelmente le tipologie di spesa indicate dalla legge statale, aggiungendo solamente l'ipotesi di leggi che istituiscono o sopprimono entrate regionali o ne variano l'ammontare. Questo non ingenererebbe alcuna confusione, poiché la Regione Toscana potrebbe istituire entrate proprie con legge ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

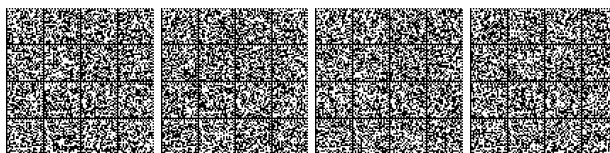
L'art. 13 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 conterrebbe addirittura disposizioni di maggior rigore rispetto a quelle di cui al d.lgs. n. 118 del 2011. La disposizione sarebbe, infatti, finalizzata ad evitare di giungere alla legge annuale di bilancio senza una preventiva ponderazione delle spese necessarie per dare attuazione alle singole leggi, richiedendo che si stabilisca la quantificazione e la copertura delle spese a priori, piuttosto che a posteriori, quando potrebbe non essere più possibile gestirle, con il rischio di compromettere l'equilibrio di bilancio imposto dall'art. 81 Cost. La previsione sarebbe, quindi, in linea con quanto affermato da questa Corte in relazione alla necessaria indicazione della copertura da parte delle leggi regionali che comportino implicazioni finanziarie (si citano le sentenze n. 26 del 2013, n. 115 e n. 70 del 2012), nonché con quanto affermato dalla Corte dei conti, sezioni riunite, con la deliberazione 18 febbraio 2014, n. 1 (Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Settembre-Dicembre 2013).

La disposizione impugnata non violerebbe le norme costituzionali evocate dalla difesa erariale, perché non riguarderebbe la materia dell'armonizzazione dei bilanci, né inciderebbe sull'equilibrio di bilancio, ma rientrerebbe nella potestà legislativa riconosciuta alle Regioni sia in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia in materia di autonomia organizzativa, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

L'art. 19 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 si riferirebbe solo al bilancio gestionale e non a ciò che è a monte di tale bilancio (documento tecnico di accompagnamento e bilancio di previsione finanziario). Sarebbe, inoltre, pienamente conforme all'art. 39, comma 10, del d.lgs. n. 118 del 2011 - il quale rimetterebbe a ciascun ordinamento contabile delle Regioni la definizione delle modalità di ripartizione delle disponibilità finanziarie in capitoli, con assegnazione di responsabilità ai dirigenti - nonché all'art. 4 del d.lgs. n. 118 del 2011. Per tali motivi la censura sarebbe inammissibile o, comunque, infondata.

Per quanto riguarda l'art. 15, comma 3, della legge impugnata, concernente i fondi speciali, secondo la difesa regionale il contrasto con la disposizione contenuta nell'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 sarebbe insussistente. Tale norma sarebbe finalizzata non a disciplinare un trattamento contabile delle somme accantonate nei fondi speciali diverso da quello di cui all'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, ma a consentire un certo grado di flessibilità nell'utilizzo dei fondi stessi, prevedendo la possibilità di utilizzare le somme accantonate anche per provvedimenti legislativi originariamente non inseriti nell'apposito elenco richiesto dall'art. 15, comma 1, del citato decreto legislativo. Non sussisterebbe, quindi, alcun contrasto con la disposizione contenuta nell'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, con conseguente infondatezza della censura.

In ordine all'art. 18, comma 1, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, la difesa regionale afferma che soltanto per una mera omissione materiale non sarebbe stata riprodotta l'ulteriore dizione «in ogni caso non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato». La resistente sostiene che la norma avrebbe carattere meramente procedurale, in quanto riguarderebbe il procedimento di adozione della legge di stabilità, delle leggi collegate e della legge di bilancio e rispetterebbe il termine finale posto dal legislatore statale. La difesa regionale afferma che, in ogni caso, la



norma non inciderebbe sulla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», perché non riguarderebbe la struttura dello schema di bilancio e la gestione del medesimo, rispettando al contempo il termine finale posto dal legislatore statale.

Con riguardo al successivo comma 6 del medesimo art. 18, la resistente chiarisce che la disposizione, in combinato con l'art. 49, secondo comma, dello statuto della Regione Toscana, consentirebbe l'esercizio provvisorio per un periodo più breve (tre mesi) rispetto a quello stabilito dalla legislazione statale (quattro mesi). La norma regionale sarebbe quindi più restrittiva e non risulterebbe pertanto lesiva dei principi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

La censura rivolta nei confronti dell'art. 23 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 sarebbe, a parere della Regione, inammissibile per genericità, non essendo adeguatamente motivata nel ricorso. In ogni caso essa non sarebbe fondata, perché la norma, finalizzata a consentire l'avvio di programmi già determinati nell'esercizio in corso, consentirebbe lo stanziamento di risorse regionali per la realizzazione di programmi finanziati con risorse statali o comunitarie. Tale stanziamento della Regione costituirebbe una mera anticipazione dell'assegnazione statale e comunitaria da recuperare nei due esercizi successivi. La norma non violerebbe, quindi, le prescrizioni del d.lgs. n. 118 del 2011, né i principi contabili in esso contenuti, in quanto sarebbe rispettosa del principio di integrità del bilancio, del vincolo di destinazione dei fondi e dei volumi complessivi del programma, che resterebbero inalterati.

Per quanto riguarda, infine, l'art. 31, comma 1, lettera g), della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, secondo la difesa regionale le censure mosse dal ricorrente non sarebbero fondate. A livello statale, l'apertura di credito sarebbe disciplinata dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367 (Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili), che ne avrebbe liberalizzato l'uso, consentendone l'effettuazione da parte dei dirigenti per il pagamento di determinate spese. Pertanto l'ordinamento contabile dello Stato prevederebbe che il pagamento delle spese iscritte in bilancio e liquidate possa avvenire con aperture di credito a favore di funzionari delegati. L'istituto sarebbe dunque ammesso e, nel rispetto dei principi statali, potrebbe essere disciplinato nell'ordinamento contabile regionale.

Da ultimo, la Regione sostiene che l'istituto dell'apertura di credito o accreditamento non sarebbe attinente alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», non incidendo in alcun modo sulla definizione degli schemi di bilancio e delle regole contabili uniformi.

3.- Con successiva memoria la Regione Toscana, riprendendo le argomentazioni già esposte nell'atto di costituzione, sostiene che le norme impugnate non violerebbero gli artt. 81 e 97 Cost., né la competenza legislativa statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., né le finalità di omogeneità dei sistemi contabili alle quali la stessa sarebbe preordinata, limitandosi ad attuare nell'ordinamento regionale le medesime disposizioni contabili e restando nel limite delle competenze regionali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g), della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L. R. n. 20/2008), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli artt. 38, 39, 42, 43, comma 2, 49 e agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ed alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

1.1.- In via preliminare, il ricorrente sostiene che «La materia contabile non [sarebbe] nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali [sarebbe] riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del d.lgs. n. 118 del 2011». Ciò in ossequio all'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. - in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011 - che riserva la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» alla potestà legislativa esclusiva allo Stato.

Il richiamato precetto costituzionale sarebbe posto «a garanzia dell'unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici e, più in particolare, di quelli delle Regioni, che, in passato, in applicazione del d.lgs. n. 76 del 2000, [avrebbero] normato la materia contabile ciascuna con propria legge regionale, creando la disomogeneità dei sistemi contabili che [avrebbe avuto] pesanti ricadute anche sul sistema economico nazionale [provocate dall'uso] di regole contabili non adeguate».



Secondo tale prospettazione, l'intera legge reg. Toscana n. 1 del 2015 sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione della competenza prevista dall'invocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Successivamente, tuttavia, il ricorrente ha impugnato singoli articoli della legge regionale in questione, distinguendo tra: disposizioni meramente applicative del d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), le quali non sarebbero lesive di precetti costituzionali; disposizioni riproduttive del suddetto d.lgs. n. 118 del 2011; disposizioni derogatorie del medesimo. Soltanto le disposizioni ricadenti nella seconda e nella terza categoria sono oggetto d'impugnazione.

1.2.- Seguendo tale impostazione, il Presidente del Consiglio censura gli artt. 13 e 19 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 per violazione degli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., del d.lgs. n. 118 del 2011 e della legge n. 243 del 2012. Le norme impugnate riprodurrebbero quelle già contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 ma «in maniera poco chiara sia nella forma che nelle implicazioni finali [...]. L'art. 13 [riprodurrebbe] quanto disposto dall'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, mentre l'art. 19 (Bilancio finanziario gestionale e variazione) [...] quanto previsto dall'art. 39 (soprattutto comma 10 e ss.) del citato d.lgs. n. 118 del 2011».

1.3.- Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 «per violazione degli articoli 81, 97 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, del D.Lgs. 23/06/2011, n. 118 e della L. 24/12/2012, n. 243».

Il citato art. 15 - nel prevedere che alla legge di bilancio venga allegato l'elenco dei provvedimenti legislativi che possono essere finanziati con i fondi speciali e che nel corso dell'esercizio finanziario le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate anche per fornire la copertura a quelli non ricompresi nel summenzionato elenco, a condizione che il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco cui viene sottratta la relativa copertura - contrasterebbe con l'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011. Quest'ultimo dispone che nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio, e che tali fondi non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa, ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi, dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

Quindi, secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio, i fondi speciali dovrebbero essere tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale, mentre le quote non utilizzate dovrebbero costituire economie di spesa.

La legge regionale impugnata, nel permettere, con l'art. 15, comma 3, censurato, il ricorso ai fondi speciali al fine di finanziare anche provvedimenti legislativi diversi da quelli previsti in via generale ed in applicazione della disciplina nazionale in materia, esorbiterebbe dai limiti della potestà legislativa regionale.

1.4.- In riferimento agli stessi parametri evocati a proposito dell'art. 15 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 viene censurato il successivo art. 18, comma 1, il quale dispone che entro il 31 ottobre di ogni anno la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate. Tale disposizione contrasterebbe con il principio contabile contenuto nell'allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che la Giunta approvi le proposte in materia di programmazione di bilancio entro il 31 ottobre di ogni anno ma, in ogni caso, non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato. Al contrario, la norma regionale prescriverebbe l'unica scadenza del 31 ottobre di ogni anno.

1.5.- Il comma 6 dello stesso art. 18 viene impugnato per difformità rispetto a quanto previsto dal comma 2 dell'art. 43 (Esercizio provvisorio e gestione provvisoria) del d.lgs. n. 118 del 2011. La norma interposta dispone che l'esercizio provvisorio del bilancio non possa, in nessun caso, essere concesso per periodi complessivamente superiori a quattro mesi, mentre la disposizione regionale stabilisce che «L'esercizio provvisorio è autorizzato dal Consiglio regionale con legge proposta dalla Giunta regionale, per un periodo non superiore a quello stabilito dallo Statuto», vale a dire tre mesi.

1.6.- Il Presidente del Consiglio sostiene inoltre che l'art. 23 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 prevederebbe, in materia di risorse di origine comunitaria e statale con vincolo di destinazione, un'illegittima deroga rispetto a quanto disposto dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 e dal principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del decreto legislativo stesso, ipotizzando casistiche di impegni di risorse assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione non contemplate dalla normativa statale.

1.7.- L'impugnato art. 31, comma 1, lettera g), della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, infine, demanda al regolamento di attuazione, che dovrà essere adottato dalla Giunta regionale, la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito.



Secondo il Presidente del Consiglio anche tale disciplina sarebbe illegittima in quanto non prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011.

2.- Deve rilevarsi, in via preliminare, che le questioni proposte nel presente giudizio, per la molteplicità degli interessi coinvolti e degli oggetti implicati, non sono riferibili ad un unico ambito materiale. Per questo motivo è necessario individuare i criteri guida per scrutinare le censure dello Stato nei confronti delle norme impugnate.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali.

In questa area dai confini di complessa identificazione si colloca la legge regionale impugnata che, in un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella "omogeneizzazione" di dette prerogative attraverso modalità di "espressione contabile" le quali devono essere compatibili con le regole indefettibili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali.

2.1.- Venendo ad un esame concreto del fenomeno di interrelazione tra i diversi parametri costituzionali che caratterizza il presente giudizio, occorre sottolineare come il Presidente del Consiglio, pur avendone evocati alcuni, sviluppi le proprie argomentazioni soprattutto in riferimento alla «armonizzazione dei bilanci pubblici» ed al d.lgs. n. 118 del 2011, il quale - come evidenziato dall'intitolazione - si occupa dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali.

Gli altri parametri invocati (artt. 81 e 97 Cost.) assumono nell'ambito del ricorso un ruolo recessivo, il quale condurrebbe - sotto gli specifici profili di riferimento - ad una declaratoria di inammissibilità per insufficienza di motivazione se l'interdipendenza delle materie coinvolte ed il carattere espansivo del d.lgs. n. 118 del 2011 non ponessero in luce la loro obiettiva rilevanza attraverso l'intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione. Quest'ultima trova il suo epilogo proprio nel suddetto decreto, il quale - come successivamente precisato - non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci ma anche agli altri parametri richiamati nel ricorso nonché al coordinamento della finanza pubblica.

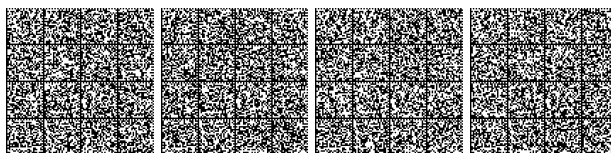
In questa prospettiva occorre ricordare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci.

Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria in questa sede evocate, può dirsi che l'armonizzazione - ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili - dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il d.lgs. n. 118 del 2011.

Il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione.

Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea). Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari, il divieto di utilizzare fondi vincolati prima del loro accertamento risponde alla finalità di evitare che ciò crei pregiudizio alla finanza pubblica individuale ed allargata.

Ed in effetti nelle censure mosse in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta, vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. (sul collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016).



2.2.- Dunque, è proprio in virtù di questa sequenza dinamica e mutevole che caratterizza la legislazione afferente alla tutela degli interessi finanziari, ambito connotato dall'intreccio di competenze trasversali, concorrenti e residuali, che le censure del Presidente del Consiglio raggiungono, indipendentemente dalla loro fondatezza, di cui si dirà, un livello di definizione utile a superare il vaglio di ammissibilità.

Ai fini della presente decisione occorre anche tener conto del fatto che la programmazione economica e finanziaria regionale, le relative procedure contabili e l'attuazione in sede locale dei principi di coordinamento della finanza pubblica si inseriscono in un ambito normativo particolarmente complesso, il quale - sul versante della Regione - impinge nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in quella residuale del successivo quarto comma del medesimo articolo e nell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost. Non rileva in tale prospettiva il problema se sia configurabile - in simmetria con la funzione «sistema contabile dello Stato» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - una potestà legislativa residuale della Regione definibile come «sistema contabile regionale» riconducibile al quarto comma del medesimo art. 117 Cost.; quel che è certo è che non può essere sconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione.

Nell'intreccio di materie precedentemente descritto vengono infatti in gioco, sul versante regionale, una pluralità di prerogative che vanno dall'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria, alla salvaguardia dei propri equilibri finanziari e della programmazione, alle modalità di declinazione delle regole di volta in volta emanate a livello statale in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, i bilanci e la contabilità pubblica sono anche strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione: in particolare per le Regioni, che godono di una autonomia costituzionalmente protetta. Ciò comporta la necessità di consentire a queste ultime la possibilità di soddisfare tali esigenze, pur senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari.

2.3.- In definitiva, può concludersi che il sistema contabile regionale - indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente - non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati.

Tali considerazioni comportano quindi che le censure mosse alla legge regionale in esame debbano essere valutate non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011.

3.- Venendo al merito del ricorso, è necessario occuparsi preliminarmente della censura, formulata in premessa ma non trasposta nell'impugnazione, nei confronti dell'intera legge regionale sulla base dell'assunto che «La materia contabile non [sarebbe] nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali [verrebbe unicamente] riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del d.lgs. n. 118 del 2011».

Infatti l'argomentazione, apparentemente ancipite rispetto alle questioni successivamente sollevate nei confronti di singole disposizioni, è invece la premessa logica di tutte le contestazioni, le quali partono dal presupposto che, dopo l'entrata in vigore del decreto sull'armonizzazione dei conti, non vi sarebbe più spazio per il legislatore regionale in materia di disciplina delle procedure contabili, se non per adempimenti meramente attuativi della legislazione statale.

Tale assunto non è fondato, poiché non tiene conto dell'intreccio delle competenze legislative oggetto delle precedenti considerazioni.

Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi.

Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno - quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali - alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità.



Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità.

Pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale.

Una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese.

Le esposte considerazioni costituiscono anche il presupposto logico per lo scrutinio delle singole impugnazioni.

4.- Alla luce di quanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 19 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, in relazione agli artt. 38 e 39 del d.lgs. n. 118 del 2011, non sono fondate.

Secondo il Presidente del Consiglio, le suddette disposizioni riformulerebbero «in maniera poco chiara nella forma e nelle implicazioni finali» analoghe previsioni contenute nella disciplina statale, generando una situazione di incertezza.

Il raffronto tra le due norme regionali e le corrispondenti norme statali invocate rivela, invece, una sostanziale coerenza tra gli enunciati normativi.

Il ricorrente - per quel che riguarda il citato art. 13 - sembra invocare una formale diversità tra la classificazione delle leggi regionali di spesa rispetto a quanto previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011. In realtà, l'intero art. 13 è conforme ai fondamentali principi della copertura preventiva degli oneri di spesa; in assenza di qualsiasi contrasto con le regole di copertura, è evidente che gli eventuali problemi sotto tale profilo potranno semmai riguardare future leggi regionali che si discostassero da tali principi, per le quali il Presidente del Consiglio è comunque titolare del ricorso in via di azione, esperibile tutte le volte in cui la legislazione regionale decampi dal proprio alveo naturale.

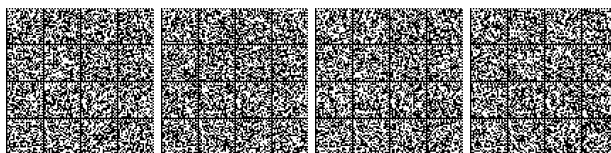
Anche per quel che riguarda l'impugnato art. 19 la competenza in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» viene richiamata apoditticamente, dal momento che il ricorrente afferma che «le disposizioni impugnate, nel rimodulare il tenore delle corrispondenti norme statali [nel caso di specie l'art. 39 del d.lgs. n. 118 del 2011], finiscono con l'ingenerare una situazione di incertezza che confligge con l'esigenza di chiarezza caratterizzante la materia in esame e, comunque, esorbitano, dal perimetro entro il quale deve essere riconosciuta la potestà legislativa delle Regioni in materia».

Al contrario, la disposizione si limita a collegare i profili della gestione amministrativa con le relative poste contabili, confrontando tale rapporto in ragione delle caratteristiche organizzative dell'ente, senza con ciò travalicare l'ambito di competenza del legislatore regionale.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, non è fondata.

Le censure del Presidente del Consiglio muovono da una non corretta interpretazione della disposizione impugnata, dal momento che essa prevede solo che le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate in corso di esercizio per fornire copertura a provvedimenti legislativi non compresi nell'elenco allegato alla legge di bilancio, purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura.

L'espressione «utilizzate» non significa certamente - come sembra intendere il ricorrente - che le disponibilità dei fondi speciali siano direttamente oggetto di atti di impegno di spesa; essa esprime correttamente la regola secondo cui



le disponibilità in contestazione sono accantonate nei fondi speciali al fine di aumentare - quando ne ricorrano i presupposti - le autorizzazioni di spesa di programmi già esistenti o di nuovi programmi. In definitiva, il comma 3 del menzionato art. 15 non disciplina le somme accantonate nei fondi speciali in difformità dai principi ricavabili dall'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, in relazione all'allegato 4/1, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata nella parte in cui non prevede che comunque la Giunta regionale presenti la proposta di legge di bilancio non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato.

La disposizione regionale stabilisce infatti che «entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate», mentre la norma interposta invocata dal ricorrente prescrive che «Entro il 31 ottobre di ogni anno, e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato, la giunta approva lo schema della delibera di approvazione del bilancio di previsione finanziario relativa almeno al triennio successivo, da sottoporre all'approvazione del Consiglio».

In questo caso lo scostamento non è soltanto formale e la norma interposta - pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci - per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei.

7.- Viceversa, non è fondata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale del comma 6 del medesimo articolo in relazione all'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

È vero che la disposizione impugnata stabilisce che l'esercizio provvisorio sia autorizzato per un periodo non superiore a quello stabilito dallo statuto mentre la norma interposta fissa il limite complessivo dell'esercizio provvisorio in un periodo non superiore a quattro mesi. Tuttavia, come evidenziato dalla difesa regionale, lo statuto della Regione Toscana prevede il limite temporale di tre mesi, inferiore a quello massimo previsto dalla norma statale interposta.

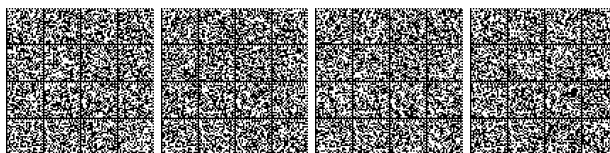
In questo caso un esame sostanziale delle diverse formulazioni porta a ritenere che la disposizione regionale richiamata sia addirittura più rigorosa di quella statale. Essendo l'autorizzazione all'esercizio provvisorio un'ipotesi eccezionale collegata ad eventi straordinari e comunque non fisiologici, è chiaro che il maggior rigore dello statuto regionale rende la disposizione impugnata conforme al canone costituzionale.

8.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al principio contabile di cui all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

La censura del Presidente del Consiglio dei ministri è formulata in modo sintetico ma si rende esplicita in relazione alla norma interposta invocata - il paragrafo 9.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 - la quale ribadisce l'assoluto vincolo di destinazione, non solo dei fondi europei, ma anche del cofinanziamento nazionale. Sotto questo profilo dunque si possono identificare nel ricorso, per quanto molto conciso *in parte qua*, «gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia: i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati e le ragioni del dubbio di legittimità (sentenze n. 31 del 2016 e n. 176 del 2015), che sta appunto nel preteso contrasto fra il vincolo di esclusività di destinazione dei proventi fissato nella legge statale e la possibilità di un'eccezione a tale vincolo introdotta dalla legge regionale» (sentenza n. 38 del 2016).

La disposizione impugnata stabilisce che «1. Nei casi di assegnazioni comunitarie e statali con vincolo di destinazione, la Regione può stanziare somme eccedenti quelle assegnate, ferme restando, per le spese relative a funzioni delegate, le disposizioni statali che disciplinano tali funzioni. 2. La Regione, qualora abbia impegnato in un esercizio spese eccedenti le risorse ad essa assegnate dallo Stato con vincolo di destinazione, ha facoltà di compensare tali maggiori spese con minori stanziamenti per lo stesso scopo nei due esercizi immediatamente successivi. Nei bilanci relativi a tali esercizi, le assegnazioni statali per scopi già soddisfatti con i finanziamenti aggiuntivi regionali sono sottratte alla loro destinazione. Analoga facoltà riguarda le assegnazioni ricevute da altri soggetti, salvo che ciò sia espressamente escluso dalla disciplina dei relativi rapporti».

Il paragrafo 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede, tra l'altro, che «Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio [...] c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione. La natura vincolata dei trasferimenti UE si estende alle risorse destinate al cofinanziamento nazionale. Pertanto, tali risorse devono essere considerate come "vincolate da trasferimenti" ancorché derivanti da entrate proprie dell'ente».



Il confronto tra le due disposizioni evidenzia l'illegittimità della norma regionale, consistente nella creazione di un meccanismo contabile elusivo del vincolo di legge.

Peraltro, tale meccanismo entra in collisione con lo stesso principio della copertura finanziaria, il quale costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 192 del 2012).

Nel caso in esame, la formulazione ambigua della norma regionale presenta alcune singolarità, spiegabili unicamente con lo scopo di aggirare il vincolo di destinazione dei fondi in questione. Infatti, quando la concessione di fondi comunitari o nazionali vincolati per legge viene perfezionata, non vi è alcun ostacolo ad eventuali diacronie tra il momento della somministrazione delle risorse e quello del loro impiego. Di regola, anzi, vengono somministrate delle anticipazioni mentre i saldi possono essere posticipati successivamente alle verifiche di regolarità afferenti alla avvenuta utilizzazione dei fondi.

Non si comprende pertanto per quale motivo, in presenza di somme già «assegnate», debbano essere stanziati «somme eccedenti» al fabbisogno dell'intervento vincolato, venendosi a realizzare una singolare «doppia copertura». Ciò a meno di pensare che il termine «assegnate» sia utilizzato per consentire un impiego antecedente - e in quanto tale non consentito - alla formale concessione del contributo vincolato quando, ad esempio, esista una semplice promessa condizionata ad oneri istruttori o all'inverarsi di determinate circostanze.

Ove ciò fosse consentito verrebbero in essere operazioni rischiose sia con riguardo alla effettività del vincolo che ai principi della copertura: l'intervento sarebbe avviato indipendentemente dalla concessione con possibili sopravvenienze negative qualora essa non dovesse perfezionarsi e il vincolo sarebbe aggirato attraverso la non corrispondenza tra quanto stanziato e quanto realizzato.

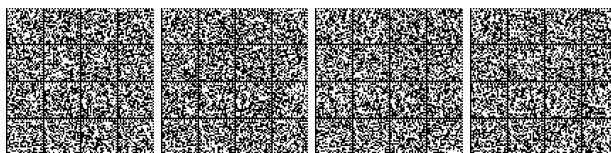
In realtà, il vincolo di destinazione nella materia finanziaria e contabile comporta che il fondo possa essere impiegato solo per la realizzazione dello scopo per cui è stato stanziato. Occorre a tal fine considerare che nella contabilità pubblica la regola relazionale tra entrate e spese è quella riconducibile al principio di unità del bilancio «specificativo dell'art. 81 Cost. [secondo cui] tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012). In tale contesto, il vincolo di destinazione si pone quale deroga al principio generale per garantire la finalizzazione di determinate risorse, come quelle erogate a titolo di sovvenzioni, contributi o finanziamenti, alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziati.

Pertanto, il carattere finalistico della deroga non consente interpretazioni o distinzioni di sorta all'interno della contabilità regionale, poiché «la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse [...] e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma [costituisce] scelta finanziaria di fondo della previsione statale [...], senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni» (sentenza n. 38 del 2016). Già in precedenza è stato affermato da questa Corte un principio analogo a quello contenuto nell'allegato del d.lgs. n. 118 del 2011: «È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli [...] per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente. A ben vedere, questa eccezione [è riconducibile] alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziati per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70 del 2012).

9.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, lettera g) della legge reg. Toscana n. 1 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011, non è fondata.

La norma impugnata rinvia al regolamento di attuazione la disciplina delle modalità per la gestione delle aperture di credito. Secondo il ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con la normativa statale, dal momento che il d.lgs. n. 118 del 2011 non prevede in alcuna disposizione tale forma di gestione della spesa per gli enti territoriali.

Deve essere condivisa l'eccezione della difesa regionale secondo cui tale procedura di spesa è consentita e trova il suo archetipo normativo proprio nella legislazione statale: infatti l'apertura di credito o accreditamento è regolata dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367 (Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili). Vale anche in questo caso il criterio di scrutinio della normativa regionale, secondo cui la potestà legislativa in materia è consentita alla Regione quando non ostino dirette specifiche disposizioni riconducibili alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato nelle materie finanziarie precedentemente individuate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L. R. n. 20/2008), nella parte in cui non prevede che comunque la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate siano presentate non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Toscana n. 1 del 2015;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, 15, comma 3, 18, comma 6, 19 e 31, comma 1, lettera g), della legge reg. Toscana n. 1 del 2015 promosse, in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ed alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Aldo CAROSI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160184

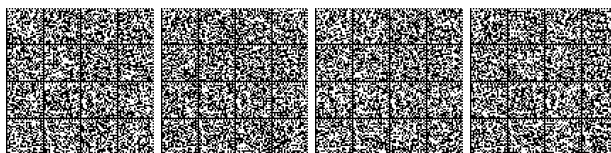
N. 185

Sentenza 6 - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Distanze tra edifici e osservanza delle fasce di rispetto - Possibilità di ampliamenti a edifici esistenti o in costruzione in deroga alle distanze fissate dal d.m. n. 1444 del 1968 - Disciplina transitoria.

- Legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)», artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), 17 e 18, comma 2; legge Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica), art. 3, comma 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. 2, comma 1, lettere *g*) ed *i*), 4, comma 1, lettera *g*), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 19 giugno 2015 ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato il successivo 19 giugno e iscritto al n. 67 del registro ricorsi del 2015, ha impugnato gli artt. 2, comma 1, lettere *g*) ed *i*), 4, comma 1, lettera *g*), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)».

2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l'art. 2, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Molise n. 7 del 2015 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione.

Esponde il ricorrente che la disposizione impugnata ha sostituito l'art. 2, comma 5, della legge della Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica), che permette, in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, una serie di interventi principalmente consistenti nell'ampliamento degli edifici esistenti e in costruzione.

La norma, per come modificata con la disposizione censurata, consentirebbe, in particolare, che l'ampliamento in questione venga realizzato in sopraelevazione, contiguità o all'interno di un lotto adiacente, anche se assoggettato dallo strumento urbanistico a una differente destinazione, e che non venga considerato nuova costruzione ai fini del calcolo delle distanze tra edifici - ivi comprese quelle previste dall'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765) - e dell'osservanza delle fasce di rispetto, fermi restando i limiti stabiliti dalla normativa nazionale.

Osserva il ricorrente che la materia delle distanze tra edifici rientra nell'«ordinamento civile», materia di competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., competenza esercitata con il citato d.m.



n. 1444 del 1968 e con l'art. 2 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), con la conseguenza che sarebbe inibito alle Regioni di intervenire legislativamente, anche con disposizioni meramente riproduttive di quelle statali.

È vero, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, che la Corte costituzionale, sulla base del rilievo che le distanze tra edifici interessano non solo il diritto di proprietà e quindi l'«ordinamento civile» ma anche il «governo del territorio», ha ritenuto che sia consentito alle Regioni di derogare alle regole statali, quando si debba perseguire esigenze di carattere urbanistico destinate ad assicurare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

Nel caso di specie, tuttavia, la disposizione regionale che impone di non considerare nuove costruzioni gli ampliamenti in sopraelevazione, pur derogando alle distanze legali fissate dal d.m. n. 1444 del 1968, sarebbe di «tale generalità e genericità da non rientrare nel limite di costituzionalità dettato dalla giurisprudenza costituzionale, non potendosi ritenere riferito né ad una zona determinata del territorio né ad una qualche particolare esigenza di unitarietà ed omogeneità di assetto».

La norma - in quanto applicabile sempre e dappertutto, e non solo laddove particolari necessità di carattere urbanistico lo richiedano - non sarebbe esercizio del «governo del territorio», ma costituirebbe una mera agevolazione edilizia afferente il diritto di proprietà.

3.- Anche l'art. 2, comma 1, lettera *i*), e l'art. 4, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Molise n. 7 del 2015 violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost., per il medesimo ordine di ragioni.

Deduce il ricorrente che la prima disposizione, nel sostituire l'art. 2, comma 8, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, consente ampliamenti degli edifici esistenti e in costruzione in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, e permette, altresì, di non osservare i limiti minimi di distanza degli edifici fissati dal d.m. n. 1444 del 1968.

La seconda - afferma il ricorrente -, nel sostituire l'art. 3, comma 7, primo e secondo periodo, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, prevede che, al fine del calcolo delle distanze tra edifici, anche con riferimento a quelle disciplinate dal d.m. n. 1444 del 1968, e al fine dell'osservanza delle fasce di rispetto, non integrano nuova costruzione: 1) gli interventi di demolizione e ricostruzione con la stessa sagoma del demolito e sulla medesima area di sedime; 2) gli edifici ricostruiti, anche in sopraelevazione, in luogo di manufatti demoliti sulle aree prospicienti le strade pubbliche.

Anche queste disposizioni sarebbero incostituzionali perché, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», introdurrebbero deroghe alla disciplina statale fissata dal citato decreto ministeriale destinate a operare sempre e dappertutto, e non, invece, soltanto laddove vi siano quelle ragioni di specificità territoriale che, sole, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, potrebbero legittimare l'intervento del legislatore regionale.

4.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l'art. 17 della legge reg. Molise n. 7 del 2015 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

L'art. 17 in esame ha inserito nella legge regionale n. 30 del 2009 l'art. 14-*ter*, in forza del quale entro il 31 maggio 2016 la Giunta regionale adotta i Piani paesistici esecutivi di ambito di cui all'art. 11 della legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali).

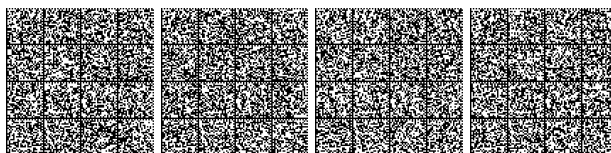
Osserva il ricorrente che il legislatore regionale, al momento dell'introduzione di tali piani, non poteva tenere conto delle successive norme statali dettate in materia di pianificazione paesaggistica, e in particolare delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La sopravvenuta normativa regionale, invece, avrebbe dovuto contemplare il coinvolgimento degli organi ministeriali competenti nella formazione degli strumenti di pianificazione paesaggistica e nell'adeguamento a essi degli strumenti urbanistici sottordinati, secondo le necessarie modalità di copianificazione e i rapporti di gerarchia previsti dagli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Le disposizioni statali del codice dei beni culturali e ambientali, invece, sono state richiamate solo in relazione all'autorizzazione paesistica necessaria, nelle more dell'adozione dei piani, alla realizzazione degli interventi edilizi a valore strategico nelle zone vincolate.

La norma censurata, in conclusione, intervenendo in materia demandata alla esclusiva competenza legislativa dello Stato, senza tenere in debito conto le norme con cui lo Stato tale competenza ha esercitato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, lamenta l'illegittimità dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Molise n. 7 del 2015 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost.



La disposizione impugnata prevede che i procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della legge e per i quali non sono ancora stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le disposizioni della legge stessa.

Ne conseguirebbe che agli interventi realizzati sotto la vigenza della vecchia normativa regionale e in violazione delle distanze stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 si applicano le nuove disposizioni, che introducono una sanatoria collegata «al fatto - meramente amministrativo - del mancato versamento degli oneri concessori».

Si tratterebbe, quindi, di un condono edilizio, inammissibile ad opera della fonte legislativa regionale, in violazione dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia (si citano le sentenze della Corte costituzionale n. 225 del 2012 e n. 290 del 2009).

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere *g*) ed *i*), 4, comma 1, lettera *g*), 17 e 18, comma 2, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)».

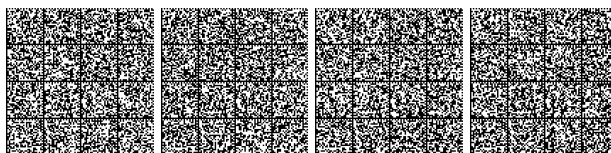
1.1.- Lamenta, in particolare, il ricorrente che gli artt. 2, comma 1, lettere *g*) ed *i*), e 4, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Molise n. 7 del 2015 violino l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, perché consentono interventi di ampliamento e ricostruzione degli edifici esistenti in deroga alle distanze legali fissate dall'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l'art. 17 della legge reg. Molise n. 7 del 2015 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché - inserendo nella legge della Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica) l'art. 14-*ter*, in forza del quale entro il 31 maggio 2016 la Giunta regionale adotta i Piani paesistici esecutivi di ambito di cui all'art. 11 della legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali) - non avrebbe tenuto conto delle norme statali del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) che impongono la copianificazione Stato-Regioni in materia paesaggistica.

1.3.- Lamenta, infine, il Presidente del Consiglio dei ministri che l'art. 18, comma 2, della legge reg. Molise n. 7 del 2015 violi l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost., perché, prevedendo che i procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della legge e per i quali non sono ancora stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le disposizioni della legge medesima, realizzerebbe un condono edilizio straordinario non consentito al legislatore regionale.

2.- In via preliminare va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuta la legge della Regione Molise 16 luglio 2015, n. 13 (Modifiche ed abrogazioni alla legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30, recante «Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica» ed alla legge regionale 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30». Abrogazione di articolo della legge regionale 4 maggio 2015, n. 8, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali»), che, per quanto qui rileva, ha inciso sulle disposizioni normative impugnate con il ricorso ovvero sulle norme modificate da tali disposizioni e contenute nella legge reg. Molise n. 30 del 2009.

2.1.- In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 13 del 2015 ha apportato alla legge reg. Molise n. 30 del 2009 le seguenti modifiche: «a) all'articolo 2, comma 5, ultimo periodo, le parole "ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968," sono soppresse; b) all'articolo 2, comma 8, primo periodo, dopo le parole "fermo restando quanto stabilito dal codice civile" sono aggiunte le seguenti: "e dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968."; c) all'articolo 3, comma 7, primo e secondo periodo, le parole "anche di quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968," sono soppresse; [...] e) l'articolo 14-*ter* è abrogato».



Il comma 2 del medesimo articolo ha disposto: «All'articolo 18 della legge regionale 14 aprile 2015, n. 7, recante "Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)", sono apportate le seguenti modifiche: a) il comma 2 è abrogato».

2.2.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, «perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (*ex plurimis*, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011)» (sentenza n. 149 del 2015).

Nel caso di specie, ricorre la prima condizione indicata, dovendosi considerare satisfattive le modifiche relative: 1) alle norme modificate dall'art. 2, comma 1, lettera g), e dall'art. 4, comma 1, lettera g), perché vengono eliminati gli incisi oggetto di doglianza che consentivano di derogare alle distanze di cui al d.m. n. 1444 del 1968; 2) alla norma modificata dall'art. 2, comma 1, lettera i), perché viene inserito un inciso che impone il rispetto delle distanze legali di cui al citato decreto ministeriale; 3) agli artt. 17 e 18, comma 2, perché abrogano, rispettivamente, la disposizione introdotta da quella impugnata e quella impugnata.

Quanto alla seconda condizione, va osservato che le norme oggetto di ricorso sono entrate in vigore il 17 aprile 2015, mentre quelle che recano le modifiche e le abrogazioni sopra illustrate sono entrate in vigore il 18 luglio 2015.

Pur trattandosi di un lasso temporale di vigenza limitato, il contenuto delle norme, che «non richiedono ulteriori sviluppi normativi o organizzativi per poter essere implementate» (sentenza n. 16 del 2015), e la tipologia dei procedimenti amministrativi su cui incidono, non consentono, con riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere g) ed i), 4, comma 1, lettera g), e 18, comma 2), di escludere la loro applicazione.

Diversamente è a dirsi con riferimento al censurato art. 17, che prevedeva l'adozione, ad opera della Giunta regionale, entro il 31 maggio del 2016 dei Piani paesistici esecutivi di ambito di cui all'art. 11 della legge regionale n. 24 del 1989.

In questo caso il lungo termine finale previsto dalla norma poi abrogata e la naturale complessità del procedimento amministrativo, volto all'adozione dello strumento pianificatorio, non consentendo di escludere l'applicazione della disposizione impugnata.

3.- Ne consegue che solo per la questione relativa all'art. 17 della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., può dirsi cessata la materia del contendere, mentre per le altre è necessario procedere allo scrutinio di merito.

4.- È fondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., perché la disposizione impugnata, nel sostituire l'art. 2, comma 5, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, «fermi restando i limiti stabiliti dalla normativa nazionale», ha espressamente introdotto, per gli ampliamenti in sopraelevazione degli edifici esistenti, la possibilità di derogare alle distanze fissate dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

4.1.- Questa Corte ha costantemente affermato che «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo - il governo del territorio - che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011).

Si è conseguentemente affermato che, «Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza - statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» -, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia preceettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche". In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014).



Tali conclusioni meritano di essere ribadite anche alla luce dell'introduzione - ad opera dall'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - dell'art. 2-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*).

La disposizione recepisce la ricordata giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe solo a condizione che siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014).

4.2.- Nel caso di specie questa condizione non sussiste e pertanto la disposizione impugnata eccede la competenza regionale concorrente del «governo del territorio», violando il limite dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Deve essere pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,».

5.- È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost.

5.1.- La disposizione impugnata, nel sostituire il comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 30 del 2009, consente che gli ampliamenti previsti dai commi precedenti agli edifici esistenti e in costruzione avvengano in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, fermo restando quanto stabilito dal codice civile, ma senza espressamente imporre - e in ciò risiede la doglianza del ricorrente - il rispetto delle distanze fissate dall'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968.

Nel caso di specie (a differenza di quello esaminato nella sentenza n. 134 del 2014), l'espressa menzione del solo codice civile non consente di ritenere implicitamente richiamate anche le distanze fissate dal decreto ministeriale, come è reso evidente, da un lato, dall'intervento della successiva legge reg. Molise n. 13 del 2015, che ha sostituito la norma in esame espressamente prevedendo anche il rispetto di tali distanze, e, dall'altro, dalla menzione, nel previo comma 5 dell'art. 2, del rispetto della «normativa nazionale», locuzione, questa sì, idonea a ricomprendere non solo il codice civile ma l'intera disciplina civilistica delle distanze.

5.2.- In conclusione, «la norma in questione, attraverso il mero richiamo delle norme del codice civile, è suscettibile di consentire l'introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444» (sentenza n. 114 del 2012); il che, come detto sopra, rende illegittimo l'intervento del legislatore regionale, non ricorrendo, anche nel caso di specie, il collegamento agli strumenti urbanistici e la finalizzazione delle deroghe alla conformazione di determinate zone del territorio.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall'articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968».

6.- È ugualmente fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *g*), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

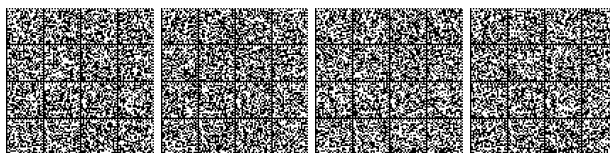
6.1.- La disposizione impugnata ha aggiunto all'art. 3, comma 7, primo e secondo periodo, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, dopo le parole «distanze tra gli edifici», le parole «, anche di quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968», così espressamente sancendo la derogabilità anche di queste ultime nel caso degli interventi di demolizione e ricostruzione contemplati dalla norma modificata.

Anche in questo caso, tuttavia, la generalità della previsione e il mancato collegamento delle deroghe agli strumenti urbanistici rendono illegittimo l'intervento del legislatore regionale.

7.- La disposizione modificatrice impugnata è avvinta da un «inscindibile legame funzionale» (sentenza n. 217 del 2015) con l'art. 3, comma 7, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, nella parte in cui consente la deroga alle distanze tra gli edifici senza prevedere il rispetto di quelle stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale di tale disposizione (sulla declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale nei giudizi in via principale si vedano, tra le tante, le sentenze n. 249, n. 87 e n. 68 del 2014, n. 308 del 2013, n. 378, n. 166 e n. 2 del 2004).

8.- Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost.



Secondo la disposizione impugnata, «[i] procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della presente legge e per i quali non sono ancora stati versati gli oneri concessori sono valutati e definiti secondo le disposizioni della presente legge regionale».

Il comma 2 dell'art. 18 è sostanzialmente censurato per illegittimità riflessa, e cioè in ragione del rinvio anche alle disposizioni già esaminate, ma la norma non ha, di per sé, un contenuto precettivo costituzionalmente illegittimo, limitandosi a regolare l'applicazione dello *ius superveniens* ai procedimenti amministrativi in corso, secondo il noto principio del *tempus regit actum*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)», limitatamente alle parole «, ivi comprese quelle previste dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968,»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera i), della legge della Regione Molise n. 7 del 2015, nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall'articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera g), della legge della Regione Molise n. 7 del 2015;

4) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge della Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica), nella parte in cui non prevede il rispetto delle distanze legali stabilite dal codice civile e dalle disposizioni integrative;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Regione Molise n. 7 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Molise n. 7 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 186

Sentenza 6 - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Medici in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda Sanitaria provinciale - Recupero delle quote rimaste insolute relative ad assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili - Limitazione a dodici quote mensili.

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», art. 50, comma 4.

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 dell'art. 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», promosso dalla Corte d'appello di Reggio Calabria nel procedimento vertente tra l'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria e S. F., con ordinanza del 27 novembre 2015, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 novembre 2015, la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 - recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)» - in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Il rimettente riferisce che, con ricorso ai sensi dell'art. 414 del codice di procedura civile depositato il 21 ottobre 2010, un medico di medicina generale in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Reggio Calabria e prima ancora con l'Azienda sanitaria locale (ASL) n. 9 di Locri, successivamente confluita nell'ASP, aveva adito il Tribunale ordinario di Locri in funzione di giudice del lavoro, lamentando che nel mese di dicembre del 2009 l'ASP gli aveva richiesto la restituzione di euro 4.111,59 relativi a quote di assistiti dece-



duti o trasferiti, sottraendogliela dal credito vantato a titolo di arretrati contrattuali per gli anni 2008-2009. Il ricorrente aveva chiesto che fosse dichiarata l'illegittimità del recupero e comunque della compensazione operata dall'ASP, con condanna di quest'ultima a restituire la somma sopra indicata ed a risarcire i danni ulteriori anche a titolo di perdita di chance. Il Tribunale ordinario di Locri ha accolto parzialmente la domanda, condannando l'ASP a restituire alla controparte le somme trattenute in misura superiore alle dodici quote - così come previsto dall'art. 12, punto 3, dell'Accordo integrativo regionale dei medici di medicina generale (AIR) approvato con delibera di Giunta regionale 8 agosto 2006, n. 580, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Calabria del 16 settembre 2016, che impedisce all'amministrazione, in caso di comunicazione avvenuta oltre l'anno del trasferimento, decesso o duplicazione degli assistiti, di ripetere più di dodici quote mensili - e dichiarando inammissibile la domanda risarcitoria. Il rimettente riferisce che contro tale decisione l'ASP ha proposto appello, al quale ha resistito l'originario ricorrente.

Tanto premesso, il giudice *a quo* sostiene che le fonti che vengono in rilievo nella fattispecie al suo esame sono, oltre all'art. 12, punto 3, dell'AIR, l'art. 42 dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni (ACN), reso esecutivo con intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, e l'art. 50 della legge reg. Calabria n. 15 del 2008, oggetto di censura.

L'art. 42, comma 4, dell'ACN del 23 marzo 2005 prevede la revoca d'ufficio della scelta in caso di morte dell'assistito, onerando l'ASP di comunicare la cancellazione entro un anno dall'evento senza applicare alcuna sanzione in caso di superamento del termine.

L'art. 50, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008, stabilendo che «[p]er il recupero delle quote tuttora rimaste insolte inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni di cui al citato accordo (A.I.R.) del 2006. Le relative modalità per la conseguente applicazione da parte delle Aziende sanitarie provinciali sono definite dal Dipartimento regionale "Tutela della Salute e Politiche Sanitarie"». Tale norma estenderebbe l'efficacia nel tempo dell'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, specificando che essa si applica a tutte le quote insolte, senza che rilevi, pertanto, se l'evento morte sia avvenuto prima o dopo l'entrata in vigore dell'ACN e dell'AIR.

1.1.- In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale del citato art. 50, il giudice *a quo* osserva quanto segue.

L'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), prevede che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale (SSN) ed i medici di medicina generale è disciplinato da convenzioni di durata triennale «conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 [...]»; norma, quest'ultima, che, a sua volta, nel testo vigente, richiama esplicitamente, fra gli altri, l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base al quale (comma 3) la contrattazione collettiva nazionale disciplina anche i limiti di quella integrativa e «[l]e pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

Il rimettente osserva che le conseguenze derivanti dal ritardo della comunicazione del decesso o del trasferimento dell'assistito non rientrano nell'ambito di quanto l'ACN del 23 marzo 2005 delega in via generale alla contrattazione decentrata; e che l'art. 42, comma 5, dello stesso ACN si limita a demandare alla contrattazione regionale «modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco».

Ad avviso del rimettente, pertanto, il divieto di recupero di quote mensili oltre la dodicesima, previsto dall'art. 12 dell'AIR del 2006, non rientrerebbe nell'ambito della predetta «tutela» demandata alla contrattazione regionale.

L'art. 12 dell'AIR del 2006 risulterebbe, infatti, applicabile a tutti i medici convenzionati di medicina generale, a prescindere dal fatto che siano o meno massimalisti, e lo scopo della previsione di cui all'art. 42, comma 5, dell'ACN del 23 marzo 2005 - come del resto lo stesso appellato ha sostenuto in primo grado - sarebbe semmai quello di consentire al medico di conoscere con precisione e senza ritardo il numero di assistiti, onde potere organizzare al meglio la propria attività, e non solo di consentire di aprire la scelta a nuovi assistiti in luogo di quelli deceduti. Inoltre, tale disposizione, nel limitare la facoltà di recupero, introdurrebbe evidentemente un onere aggiuntivo per l'amministrazione, rendendo inesigibili i compensi maturati oltre l'anno, altrimenti non erogabili al medico convenzionato.

In quanto non oggetto di delega da parte dell'ACN del 23 marzo 2005 ed, altresì, in palese contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, la pretesa della parte appellata non potrebbe trovare fondamento nell'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, da disapplicare in quanto clausola affetta da nullità, ma soltanto nell'art. 50 della legge reg. Calabria



n. 15 del 2008, che avrebbe recepito e fatto propria la disciplina contrattuale regionale altrimenti viziata. Da quanto sin qui esposto discenderebbe la rilevanza della questione sollevata.

1.2.- Dopo aver escluso la possibilità di offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il rimettente ritiene che l'art. 50 della legge reg. Calabria n. 15 del 2008 violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile». In proposito richiama la costante giurisprudenza di questa Corte che avrebbe ricondotto a tale ambito la disciplina del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, cui potrebbe accomunarsi, secondo il giudice *a quo*, per evidente identità di *ratio*, quella del trattamento dei medici in convenzione, il cui rapporto sarebbe a fortiori da considerare di natura civilistica, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità.

Con riferimento al medico in convenzione con il Servizio sanitario regionale (SSR), il rimettente evidenzia che, in base al diritto vivente nell'interpretazione consolidata della giurisprudenza di legittimità, gli accordi collettivi nazionali per la disciplina dei rapporti con i medici convenzionati non costituirebbero fonte negoziale diretta di regolamentazione, in quanto di per sé inidonei ad inserirsi nell'ordinamento con propria forza cogente, ma rappresenterebbero soltanto la fase consensuale di un complesso procedimento di produzione normativa destinato a concludersi con l'intervento pubblico - nella forma del decreto presidenziale - che avrebbe contenuto ed efficacia giuridica di fonte di normazione secondaria statale, destinata a valere uniformemente nell'intero territorio nazionale, in un ambito precluso al legislatore regionale.

Diversamente, la Corte rimettente ritiene che non si potrebbe fare nessun riferimento alla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di «tutela della salute», prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, a prescindere dall'ovvio rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato anche in tale materia, la controversia rientrerebbe a pieno titolo in un ambito diverso, ossia nell'ordinamento civile.

2.- Secondo il giudice *a quo* la disposizione impugnata violerebbe, altresì, il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto pregiudicherebbe l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale della disciplina posta dall'ACN del 23 marzo 2005, che prevedrebbe la ripetibilità illimitata, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile, a prescindere dal ritardo nella comunicazione della variazione.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Il rimettente riferisce che un medico di medicina generale in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Reggio Calabria aveva adito il Tribunale ordinario di Locri, in funzione di giudice del lavoro, lamentando che nel mese di dicembre del 2009 l'ASP gli aveva richiesto la restituzione di euro 4.111,59 relativi a quote di assistiti deceduti o trasferiti, deducendola dal credito vantato a titolo di arretrati contrattuali per gli anni 2008-2009. Il ricorrente aveva chiesto che fosse dichiarata l'illegittimità del recupero e comunque della compensazione operata dall'ASP, con condanna di quest'ultima a restituire la somma indicata ed a risarcire i danni ulteriori anche a titolo di perdita di chance. Il Tribunale ordinario di Locri ha accolto parzialmente la domanda, condannando l'ASP a restituire alla controparte le somme trattenute in misura superiore alle dodici quote - così come previsto dall'art. 12, punto 3, dell'Accordo integrativo regionale dei medici di medicina generale (AIR) approvato con delibera di Giunta regionale 8 agosto 2006, n. 580, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Calabria del 16 settembre 2016, che impedisce all'amministrazione, in caso di comunicazione avvenuta oltre l'anno del trasferimento, decesso o duplicazione degli assistiti, di ripetere più di dodici quote mensili - e dichiarando inammissibile la domanda risarcitoria. Contro tale decisione l'ASP ha proposto appello, al quale ha resistito l'originario ricorrente.

1.1.- Espone il giudice *a quo* che le fonti venute in rilievo nella fattispecie al suo esame sono, oltre all'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, l'art. 42 dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni (ACN), reso esecutivo con intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, e l'art. 50 della legge reg. Calabria n. 15 del 2008, oggetto di censura.



L'art. 42, comma 4, dell'ACN prevede la revoca d'ufficio della scelta in caso di morte dell'assistito, onerando l'ASP di comunicare la cancellazione entro un anno dall'evento senza applicare alcuna sanzione in caso di superamento del termine.

L'art. 50, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008 stabilisce che «[p]er il recupero delle quote tuttora rimaste insolte inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni di cui all'accordo (A.I.R.) del 16 settembre 2006. Le relative modalità per la conseguente applicazione da parte delle Aziende sanitarie provinciali sono definite dal Dipartimento regionale "Tutela della Salute e Politiche Sanitarie"». Tale norma estenderebbe l'efficacia nel tempo dell'art. 12, punto 3, dell'AIR, specificando che essa si applica a tutte le quote insolte, senza che rilevi, pertanto, se l'evento morte sia avvenuto prima o dopo l'entrata in vigore dell'ACN e dell'AIR.

Il rimettente osserva che le conseguenze derivanti dal ritardo della comunicazione del decesso o del trasferimento dell'assistito non rientrano nell'ambito di quanto l'ACN delega in via generale alla contrattazione decentrata e che l'art. 42, comma 5, dello stesso ACN si limita a demandare alla contrattazione regionale «modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco».

Ad avviso del rimettente, pertanto, il divieto di recupero di quote mensili oltre la dodicesima, previsto dall'art. 12 dell'AIR, non rientrerebbe nell'ambito della predetta "tutela" demandata alla contrattazione regionale.

Al riguardo, rammenta il giudice *a quo* che l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), prevede che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale (SSN) ed i medici di medicina generale è disciplinato da convenzioni di durata triennale «conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 [...]»; norma, quest'ultima, che, a sua volta, nel testo al tempo vigente, richiama esplicitamente, fra gli altri, l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base al quale (comma 3) la contrattazione collettiva nazionale disciplina anche i limiti di quella integrativa e «[l]e pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

Pertanto, secondo il rimettente, poiché non oggetto di delega da parte dell'ACN del 23 marzo 2005 ed, altresì, in palese contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, la pretesa della parte appellata non potrebbe trovare fondamento nell'art. 12, punto 3, dell'AIR del 2006, da disapplicare in quanto clausola affetta da nullità, ma soltanto nell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 15 del 2008, che avrebbe recepito e fatto propria la disciplina contrattuale regionale altrimenti viziata. Da quanto sin qui esposto discenderebbe la rilevanza della questione sollevata.

1.2.- Nel merito, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 50 della legge reg. Calabria n. 15 del 2008 violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile». In proposito richiama la costante giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe ricondotto a tale ambito la disciplina del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, cui potrebbe accomunarsi, secondo il rimettente, per evidente identità di *ratio*, quella del trattamento dei medici in convenzione, il cui rapporto sarebbe a fortiori da considerare di natura civilistica, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità.

Il rimettente sostiene, altresì, che non si potrebbe fare nessun riferimento alla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di «tutela della salute», prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, a prescindere dall'ovvio rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato anche in tale materia, la controversia rientrerebbe a pieno titolo in un ambito diverso, ossia nell'«ordinamento civile».

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione impugnata violerebbe altresì il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto pregiudicherebbe l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale della disciplina posta dall'ACN del 23 marzo 2005, che prevedrebbe la ripetibilità illimitata, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile, a prescindere dal ritardo nella comunicazione della variazione.

2.- Ai fini della presente decisione è utile una ricognizione del quadro normativo che regola il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale.

L'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 (sotto la rubrica «Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali») prevede al comma 1 che «[i]l rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale [...]».



L'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 (alla rubrica «Contratti collettivi nazionali e integrativi»), nel testo vigente sino al 14 novembre 2009, antecedente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), stabilisce al comma 3 che «[l]a contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra i diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione».

Quanto alla contrattazione collettiva integrativa, la medesima disposizione dispone che essa «si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

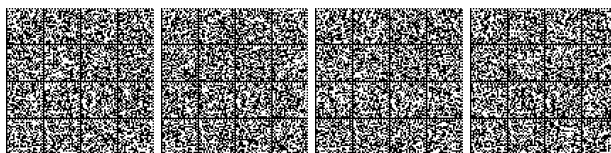
L'art. 4 (in tema di «Assistenza sanitaria») della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), al comma 9 - nel testo modificato dall'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) - a sua volta istituisce la struttura tecnica interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il SSN e stabilisce che, «[c]on accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinato il procedimento di contrattazione collettiva relativo ai predetti accordi tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Infine, il decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138, all'art. 2-*nonies* prevede che «Il contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantito sull'intero territorio nazionale da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati mediante il procedimento di contrattazione collettiva definito con l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano previsto dall'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e successive modificazioni. Tale accordo nazionale è reso esecutivo con intesa nella citata Conferenza permanente, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

In attuazione di tale previsione, nella seduta del 23 marzo 2005 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è stata sancita l'intesa sull'ipotesi di ACN per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

L'ACN del 23 marzo 2005 prevede in particolare nella «parte prima» (che disciplina l'«Inquadramento generale»), all'art. 2 (Livelli di contrattazione), comma 3, che «Il livello di negoziazione regionale definisce obiettivi di salute, modelli organizzativi e strumenti operativi per attuarli, in coerenza con le strategie e le finalità del Servizio Sanitario Regionale, integrando elencazione, incentivazione e remunerazione di compiti con il perseguimento di obiettivi e risultati».

Nella «parte seconda» (che regola la «Disciplina del rapporto convenzionale dei medici di medicina generale»), l'art. 42 («Revoche d'ufficio») prevede, tra l'altro, che «[...] 4. La revoca della scelta da operarsi d'ufficio per morte dell'assistito ha effetto dal giorno del decesso. L'Azienda è tenuta a comunicare al medico interessato la cancellazione per decesso tempestivamente e comunque entro un anno dall'evento. 5. Nell'ambito degli Accordi regionali possono essere concordate modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco. 6. [...] Le Aziende che aggiornano l'archivio assistiti utilizzando le informazioni anagrafiche dei Comuni, possono procedere, nei casi di trasferimento ad altre Aziende, alla revoca d'ufficio. 7. L'Azienda è tenuta a comunicare detta revoca al medico ed al cittadino interessati tempestivamente e comunque entro 3 mesi dall'evento. [...] 9. Le revoche conseguenti ai cambiamenti di residenza all'interno della Azienda e tra aziende limitrofe sono disciplinate con accordi regionali. [...] 11. Ai fini degli effetti economici relativi alle revoche d'ufficio di cui al presente articolo, l'Azienda è tenuta ad inviare al medico interessato, in uno con la comunicazione del previsto importo da ripetere, il tabulato nominativo relativo ai pazienti oggetto di revoca completo della causa e della decorrenza della revoca medesima. 12. Avverso alla richiesta di ripetizione il medico interessato può opporre motivato e documentato ricorso entro 15 giorni dalla sua comunicazione ed il Direttore Generale assume la propria deliberazione in merito entro 30 giorni dal ricevimento del ricorso. 13. Qualora l'importo complessivo richiesto dalla Azienda sia superiore al 20% dell'ammontare degli emolumenti mensili, l'Azienda può dare corso a conguaglio negativo solo in presenza di accordo in tal senso con il medico interessato. 14. La ripetizione delle somme o l'applicazione del conguaglio negativo hanno corso nella misura massima del 20%



dei compensi mensili, al netto delle ritenute fiscali e previdenziali, fatto salvo eventuale differente accordo, in merito alla modalità di ripetizione delle somme, tra il medico interessato e l'Azienda».

Il successivo art. 43 (alla rubrica «Scelta, revoca, ricusazione. Effetti economici») stabilisce che «1. Ai fini della corresponsione dei compensi la scelta, la ricusazione e la revoca decorrono dal primo giorno del mese in corso o dal primo giorno del mese successivo a seconda che intervengano entro il 15° giorno o dal 16° giorno del mese. [...] 4. Le operazioni di aggiornamento dell'elenco degli assistiti rispetto alla scelta e alla revoca sono svolte in tempo reale, qualora sia realizzabile in base alla possibilità di utilizzo di procedure informatiche. 5. Modalità differenti di gestione delle operazioni di scelta e revoca e di aggiornamento degli elenchi degli assistiti e delle comunicazioni ai medici sono oggetto di contrattazione regionale».

2.1.- Al quadro generale della materia poc'anzi descritto si è aggiunto il già citato Accordo integrativo regionale dei medici di medicina generale (AIR), il quale stabilisce all'art. 12, punto 3 (Scelta-revoca-ricusazione), che «La revoca della scelta da operarsi d'ufficio per trasferimento, decesso o doppiioni ha effetto dal giorno successivo al verificarsi dell'evento. L'Azienda è tenuta a comunicare la cancellazione al medico interessato tempestivamente e comunque entro un anno dall'evento. Ove dette comunicazioni fossero effettuate oltre il termine dei 12 mesi, non potranno essere ripetute somme superiori a 12 quote. Il danno derivante dai ritardi nella comunicazione dei dati sopra specificati sarà fatto valere dal medico nei confronti dell'Azienda».

Il censurato art. 50, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008 stabilisce che «Per il recupero delle quote tuttora rimaste insolute inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni di cui all'accordo (A.I.R.) del 16 settembre 2006. Le relative modalità per la conseguente applicazione da parte delle Aziende sanitarie provinciali sono definite dal Dipartimento regionale "Tutela della Salute e Politiche Sanitarie"».

3.- Il descritto contesto normativo corrobora il giudizio di rilevanza effettuato dal giudice *a quo*, il quale osserva che l'art. 12, punto 3, dell'AIR del 16 settembre 2006, che prevede la limitata ripetibilità delle quote erogate al medico, sarebbe affetto da nullità in quanto contrastante con la contrattazione nazionale (l'ACN del 23 marzo 2005) e con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che delimita gli ambiti della contrattazione collettiva ed i rapporti tra il livello di contrattazione nazionale ed i corrispondenti livelli regionali ed aziendali.

Al riconoscimento delle ragioni della ASL osterebbe, tuttavia, la disposizione censurata, che ha conferito rango legislativo alle norme dell'AIR contestate dall'appellante del giudizio *a quo*.

Infatti, l'accertamento della nullità della norma contrattuale integrativa consentirebbe l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile e sarebbe dirimente nel giudizio *a quo*, poiché la contrattazione collettiva nazionale non detta limiti alla ripetibilità delle quote e quindi non consente deroghe alla generale disciplina dell'indebito oggettivo. Solamente la norma regionale impugnata, riproduttiva del precetto contenuto nell'art. 12, punto 3, dell'AIR del 16 settembre 2006, si frapponrebbe, dunque, alla applicazione di detta disciplina.

4.- Alla luce di quanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha in più occasioni affermato, con riguardo ai rapporti di pubblico impiego, che rientra nella materia dell'«ordinamento civile» la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 211 del 2014, n. 36 del 2013, n. 19 del 2013, n. 77 del 2011 e n. 332 del 2010). In quelle occasioni, si è precisato che, essendo stato il rapporto di impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal d.lgs. n. 165 del 2001, la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 290 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011). Infatti, il rapporto di lavoro pubblico «[...] essendo stato "privatizzato" ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti» (sentenza n. 95 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 189 del 2007).

In tale ambito rientra nell'«ordinamento civile» la disciplina della fase dell'adempimento del rapporto di lavoro, cui si applicano gli istituti uniformi del diritto privato, senza che la legge regionale possa disciplinare in difformità istituti incidenti sul diritto delle obbligazioni (sentenza n. 265 del 2013).

Ebbene, la disposizione impugnata si pone in patente contrasto con il parametro invocato, in quanto essa incide su un punto fondamentale della fase esecutiva del rapporto in convenzione, ridisegnando i diritti ed i doveri delle parti relativamente alla percezione (ed al trattenimento) di compensi non dovuti, relativi ad assistiti nel frattempo deceduti o trasferiti in altra sede.

4.1.- Non vi è dubbio, infatti, che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale trovi la sua disciplina innanzi tutto nell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che individua, tra l'altro, i limiti e gli ambiti della contrattazione collettiva, i cui esiti sono destinati ad essere attualmente recepiti da "intese" assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, secondo il meccanismo disciplinato dal d.l. n. 81 del 2004.



Il citato art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, unitamente all'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, individua le competenze della contrattazione collettiva di "secondo livello". In particolare, l'art. 40, nel testo vigente *ratione temporis*, prima delle modifiche recate dal d.lgs. n. 150 del 2009, stabiliva che gli autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa si potevano svolgere solamente sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali. L'articolo pone il divieto alle pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportanti oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, stabilendo la nullità e la "disapplicazione" delle clausole eventualmente adottate in violazione di tale divieto.

La stessa contrattazione collettiva nazionale in materia di personale sanitario a rapporto convenzionale, fondata sull'espressa previsione delle norme statali precedentemente richiamate, è certamente parte dell'ordinamento civile. Essa difatti si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità.

Recuperare l'inapplicabile clausola dell'AIR, affetta da nullità, attraverso una prescrizione legislativa regionale, assunta in assoluta carenza di competenza legislativa, determina di per sé l'illegittimità costituzionale della norma.

Rispetto alla richiamata giurisprudenza costituzionale in materia di impiego pubblico non esistono, sotto il profilo del presente giudizio, apprezzabili differenze per il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale, ascrivibile alla cosiddetta "parasubordinazione".

Infatti, vengono parimenti in evidenza le medesime esigenze di regolazione uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale giacché la disciplina specifica è costituita da una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale (con una rigorosa delimitazione degli ambiti dell'ulteriore contrattazione decentrata) con un limitato rinvio - ma solo per ambiti e materie ben delineati - alla legislazione regionale, secondo schemi comuni agli altri settori del pubblico impiego.

Né, di contro, pur trattandosi di professioni sanitarie, può ritenersi emergere per il caso di specie un concorso di materie con quella concorrente della «tutela della salute» a mente dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina dei limiti ai recuperi delle quote corrisposte *sine titulo* ai medici di medicina generale non involge in alcun modo l'organizzazione del servizio sanitario o delle sue strutture.

5.- In definitiva, la norma regionale censurata, avendo introdotto nei rapporti dei medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale un meccanismo derogatorio del generale istituto dell'indebito civile (art. 2033 cod. civ.), si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordinamento civile».

Restano assorbite le censure formulate in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

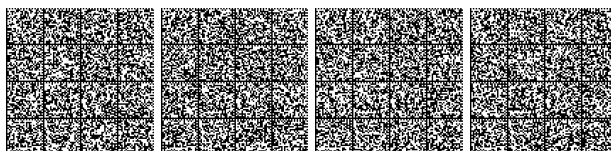
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 187

Sentenza 15 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario - Copertura di cattedre e posti vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico - Conferimento di supplenze o incarichi annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo.

– Legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), art. 4, commi 1 e 11.

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), promossi dal Tribunale ordinario di Roma, con due ordinanze del 2 maggio 2012 e dal Tribunale ordinario di Lamezia Terme, con due ordinanze del 30 maggio 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 143, 144, 248 e 249 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 33 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2012.

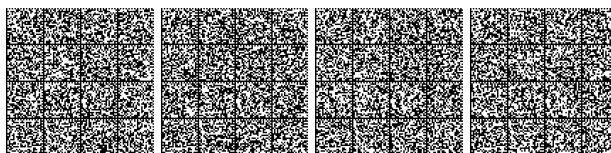
Visti gli atti di costituzione di C.D., di Z.G., nonché gli atti di intervento della Federazione Lavoratori della Conoscenza-CGIL e della Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, del CODACONS ed altra, della Federazione GILDA-UNAMS, tutti fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Sergio Galleano per C.D. e Z.G., Vittorio Angiolini per Federazione Lavoratori della Conoscenza-CGIL e per Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, Marco Ramadori per il CODACONS ed altra, Tommaso de Grandis per la Federazione GILDA-UNAMS e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di una controversia promossa da alcuni docenti nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza del 2 maggio 2012 (iscritta al n. 143 del reg. ord. 2012), ha sollevato - in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) - questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico).



2.- Premette in punto di fatto il giudice *a quo* che i ricorrenti, avendo svolto attività di docente in base a plurimi contratti a termine, avevano agito per l'accertamento dell'illegittimità delle clausole di apposizione del termine e per la conseguente condanna dell'amministrazione, in via principale, a convertire il rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a far data dal primo contratto, e a corrispondere le relative differenze retributive; in subordine, a risarcire il danno cagionato in misura proporzionata ed efficacemente dissuasiva.

Con distinto ricorso veniva proposta ulteriore domanda avente ad oggetto l'accertamento del diritto alla progressione professionale retributiva con la conseguente condanna dell'amministrazione a corrispondere le differenze stipendiali maturate in ragione dell'anzianità di servizio.

3.- Ciò posto, il rimettente osserva che la disciplina legislativa delle assunzioni a termine nel settore pubblico della scuola si rinviene nell'art. 4 della legge n. 124 del 1999 che, in particolare, al comma 1 sancisce: «Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante l'utilizzazione del personale in soprannumero, e sempreché ai posti medesimi non sia stato già assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo, si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo».

4.- In ragione di alcuni interventi legislativi - fra i quali l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 25 settembre del 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2009, n. 167, nonché l'art. 9, comma 18, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106 - trova conferma che i contratti stipulati a tempo determinato con i docenti per la copertura di supplenze annuali non possono convertirsi in contratti a tempo indeterminato.

Ricorda il giudice *a quo* che il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), mira ad evitare l'abusivo ricorso al contratto a tempo determinato, fissando nel periodo massimo di trentasei mesi il tempo nel quale un lavoratore può essere impiegato con successivi contratti, e prevedendo, in caso di violazione, la conversione del rapporto di lavoro in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Tuttavia, per le pubbliche amministrazioni, l'art. 36, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevede che la violazione di norme imperative non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, fermo il risarcimento del danno.

5.- Espone il rimettente che il reclutamento del personale scolastico è regolato da un sistema di norme che costituiscono un insieme compiuto, specifico e doppiamente speciale; in base ad esso, le autorità scolastiche devono, al fine di coprire i posti vacanti e disponibili entro il 31 dicembre e che rimangono presumibilmente tali per tutto l'anno scolastico (supplenze annuali o su organico di diritto), ovvero posti non vacanti, di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico (supplenze temporanee fino al termine dell'anno scolastico o su organico di fatto), o ancora posti scoperti per ogni altra contingente ragione (supplenze meramente temporanee), assumere un medesimo lavoratore, da un anno all'altro, senza soluzione di continuità, senza l'indicazione delle specifiche ragioni a giustificazione del termine, per il solo fatto che vi è un posto vacante che sarà coperto in un momento futuro indeterminato, ossia in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali, ovvero perché persistono stabilmente esigenze di copertura di posti di fatto liberi.

6.- Per il settore pubblico della scuola non valgono pertanto, in base al diritto interno, le norme limitative dettate al fine di dare attuazione alla direttiva europea.

Tale conclusione, secondo il Tribunale ordinario di Roma, non è compatibile con il diritto dell'Unione europea, che fissa puntuali condizioni affinché siano tutelati gli interessi ed i diritti dei lavoratori assunti con contratti a termine.

7.- L'accordo quadro CES, UNICE e CEEP del 28 giugno 1999 sul lavoro a tempo determinato, cui ha dato attuazione la direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, stabilisce, infatti, che gli Stati membri sono tenuti ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali norme idonee a prevenire ed a sanzionare l'abuso costituito dalla successione nel tempo di tali tipi di contratto. La clausola 5, punto 1, di tale accordo quadro prevede: «Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e delle prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive



per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti».

8.- Il rimettente rileva che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che la direttiva si applica a tutti i lavoratori indistintamente, sia pubblici che privati (sentenza 4 luglio 2006, in causa C-212/04, Adeneler). Quanto alle condizioni di cui alla citata clausola 5, il Tribunale ordinario di Roma rileva che la legislazione italiana di settore non contiene né una durata massima dei contratti di lavoro a tempo determinato, né l'indicazione del numero massimo di rinnovi possibili. Occorre verificare, quindi, se la legislazione nazionale contenga almeno quelle «ragioni obiettive» che, ai sensi della menzionata clausola, possono giustificare il ricorso senza limiti al contratto a tempo determinato (Corte di giustizia, sentenza 23 aprile 2009, nelle cause riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki ed altri).

9.- Ora, quanto meno per le supplenze annuali per far fronte a stabili vacanze di organico, possono delinearsi ragioni di risparmio delle risorse pubbliche, obiettivo che risponde ad interessi generali, ma che non riguarda il solo sistema scolastico e non può costituire “finalità di politica sociale” il cui perseguimento giustifica - secondo la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo - l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato; né, d'altra parte, sembra che il legislatore italiano abbia dato seguito all'impegno preso negli anni 2009 e 2011 di implementare le assunzioni mediante piani triennali da adottare all'esito di specifica sessione negoziale.

10.- Infine, il rimettente ricorda che l'accordo quadro, nel “considerando” n. 10, facendo riferimento alla circostanza che ciascuno Stato tenga conto di circostanze relative a particolari settori di occupazione, lascia margini a discipline ragionevolmente derogatorie rispetto ai suoi stessi principi se giustificate da effettive peculiarità. La Corte di giustizia, con la sentenza 7 settembre 2006, in causa C-53/04 Marrosu e Sardino, ha tuttavia precisato che la citata clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, impone, comunque, agli Stati membri di introdurre nel loro ordinamento giuridico almeno una delle misure elencate nel detto punto 1, lettere a) - c), qualora non siano già in vigore nello Stato membro interessato disposizioni normative equivalenti, volte a prevenire in modo effettivo l'utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

Il Tribunale ordinario di Roma ritiene, quindi, che la disposizione impugnata - consentendo “l'indiscriminato e reiterato rinnovo di contratti a tempo determinato” - sia difforme rispetto al diritto dell'Unione europea.

11.- Osserva il giudice *a quo* che il contrasto non è risolubile con la disapplicazione della normativa interna incompatibile con quella europea.

Affinché ciò avvenga, infatti, è necessario che la disciplina europea sia direttamente applicabile, incondizionata e sufficientemente precisa. Nella specie, al contrario, la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito (sentenza 15 aprile 2008, in causa C-268/06, Impact, nonché la citata sentenza Angelidaki) che la clausola 5, punto 1, del citato accordo quadro non è incondizionata né sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, perché la disposizione stessa è formulata in modo da consentire agli Stati membri la scelta fra diversi modi di attuazione della direttiva n. 1999/70/CE.

Non potendosi disapplicare la norma interna, andrebbe sperimentata la via dell'interpretazione adeguatrice che, nella specie, neppure è proponibile, stante il carattere chiuso della disciplina relativa al reclutamento dei docenti.

12.- La questione è rilevante, perché i ricorrenti risultano essere stati assunti con contratti a termine stipulati nel rispetto dell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale sarebbe l'unico modo per rendere la legislazione italiana conforme a quella europea.

Il rimettente precisa che l'eventuale pronuncia di accoglimento non potrebbe comunque implicare la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, stante il menzionato divieto di cui all'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ma che la questione sarebbe, in particolare, pur sempre rilevante perché consentirebbe ai ricorrenti di agire per il risarcimento del danno.

D'altra parte - osserva il giudice rimettente - la Corte di Lussemburgo ha chiarito con la citata sentenza Adeneler che non è vietato agli Stati membri escludere l'effetto della conversione del contratto, purché gli stessi adottino misure concrete, proporzionate ed effettive, volte a contrastare il fenomeno del ricorso abusivo alle assunzioni a termine.

13.- Il Tribunale ordinario di Roma, quindi, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999 «nella parte in cui [...] consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un numero certo di rinnovi» e ciò per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in rife-



rimento alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, del Consiglio.

14.- Nel corso di una controversia promossa da un collaboratore scolastico nei confronti del MIUR, il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza 2 maggio 2012, iscritta al n. 144 del registro ordinanze 2012, ha sollevato - in riferimento ai medesimi parametri costituzionali - questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999.

15.- Premette in punto di fatto il giudice *a quo* che il ricorrente ha svolto l'attività di collaboratore scolastico - personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) - in base a plurimi contratti a termine, ed ha agito per sentire dichiarare l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine stesso e per la conseguente condanna dell'amministrazione a convertire il rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dalla stipula del primo contratto, nonché a corrispondergli le conseguenti differenze retributive, ovvero, in subordine, a risarcire il danno cagionato in misura proporzionata ed efficacemente dissuasiva.

16.- Ciò posto il Tribunale - con motivazione analoga a quella della precedente ordinanza - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 11 del citato art. 4 «nella parte in cui [...] consentono la copertura dei posti riservati al personale ATA, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo, così da determinare una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un certo numero di rinnovi».

17.- Nel corso di due controversie promosse da due docenti nei confronti del MIUR, il Tribunale ordinario di Lamezia Terme, con due ordinanze di analogo contenuto, del 30 maggio 2012 (iscritte ai nn. 248 e 249 del registro ordinanze 2012), ha sollevato - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., nonché alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio - questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, negli stessi termini di cui alle ordinanze del Tribunale ordinario di Roma, sopra riportate.

Il Tribunale premette, in punto di fatto, che le ricorrenti hanno chiesto che fosse accertato il proprio diritto alla trasformazione del contratto di lavoro a tempo determinato in contratto di lavoro a tempo indeterminato, nonché il diritto alla progressione stipendiale, al recupero retributivo e contributivo per i mesi di luglio ed agosto di ciascun anno, ed al risarcimento del danno ai sensi dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

Ciò premesso, il giudice *a quo* chiarisce che, in base all'art. 4 della legge n. 124 del 1999, possono essere stipulati, tra l'amministrazione e i docenti, diverse tipologie di contratti a tempo determinato: supplenze annuali su organico "di diritto", riguardanti posti disponibili e vacanti, con scadenza al termine dell'anno scolastico (31 agosto); supplenze temporanee su organico "di fatto", relative a posti non vacanti ma comunque disponibili, con scadenza al termine delle attività didattiche (30 giugno); e, infine, le cosiddette supplenze temporanee, per le ipotesi residuali, destinate a durare fino alla cessazione delle esigenze per le quali sono state disposte. Peraltro, poiché il reclutamento dei docenti è, in sostanza, bloccato da anni e poiché il sistema non consente la conversione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, si è creata una situazione che si pone in contrasto con norme imperative.

In particolare, il Tribunale ordinario di Lamezia Terme ritiene che il sistema di reclutamento dei docenti costituisce un sistema speciale, sia rispetto a quello delle assunzioni nel pubblico impiego, sia rispetto alla disciplina generale dei contratti a termine. La normativa nazionale non contiene, sul punto, adeguate limitazioni alla possibilità di stipulare contratti a tempo determinato per il personale docente, così come dovrebbe avvenire sulla base della normativa europea. Di conseguenza, esiste un contrasto tra la normativa comunitaria e quella interna, non risolvibile né con la disapplicazione del diritto interno, né tentando un'interpretazione adeguatrice. Pertanto, il rimettente ritiene necessario sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa interna, rilevante in quanto una pronuncia di accoglimento aprirebbe alle ricorrenti la possibilità di agire per il risarcimento dei danni.

18.- Sulla base di tali osservazioni, le due ordinanze del Tribunale ordinario di Lamezia Terme, con un percorso motivazionale simile a quello delle ordinanze del Tribunale ordinario di Roma, sollevano la questione di legittimità costituzionale nei medesimi termini.

19.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo - con atti di analogo contenuto - che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

20.- La questione sarebbe inammissibile perché, stante il pacifico primato del diritto comunitario rispetto al diritto interno, la normativa interna confliggente con quella comunitaria dovrebbe essere automaticamente disapplicata; ove vi



fossero dei possibili contrasti di interpretazione, la questione sarebbe inammissibile per mancato esperimento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

L'inammissibilità, inoltre, deriverebbe dal fatto che, anche qualora la questione fosse accolta, la pronuncia non sarebbe di alcuna utilità per i ricorrenti, in quanto gli interessati non acquisterebbero lo status di insegnanti di ruolo.

La questione, nel merito, sarebbe infondata, atteso che, come la Corte di giustizia ha affermato in numerose pronunce, la direttiva 1999/70CE non si applica in relazione a qualsiasi fattispecie di contratto di lavoro a tempo determinato. A questo proposito, le «ragioni obiettive» alle quali fa riferimento la clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, costituiscono una chiave di lettura della norma: l'esistenza di dette ragioni è un modo di prevenire gli abusi. Pertanto, il vaglio di costituzionalità dovrebbe essere compiuto alla luce della specifica collocazione del settore scolastico nell'ambito generale del pubblico impiego, tenendo presente che già l'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha rinviato, per detto personale, alla specifica normativa.

L'Avvocatura generale dello Stato ha rilevato che il settore scolastico presenta una connotazione del tutto particolare, anche in considerazione della variabilità della platea scolastica, sia sotto il profilo numerico, che con riguardo alla presenza sul territorio nazionale. Da tanto consegue, in modo coerente, che anche il reclutamento del personale scolastico è regolato da una disciplina peculiare. Nel caso dei docenti, il rapporto di lavoro temporaneo trova giustificazione nella necessità di garantire, comunque, il servizio pubblico dell'istruzione allo scopo di tutelare, in favore di tutti i cittadini, il diritto all'istruzione di cui agli artt. 33 e 34 Cost., organizzando una struttura che permetta di assicurare sempre e comunque una continuità nell'erogazione delle prestazioni che costituiscono il cardine fondamentale del servizio stesso.

Il ricorso alla nomina dei supplenti, pertanto, ha natura residuale obbligatoria, nel senso che non dipende da una scelta discrezionale della pubblica amministrazione, bensì da esigenze obiettive, il che induce a ritenere che l'istituto trovi la sua giustificazione in una legittima finalità di politica sociale.

21.- Il Presidente del Consiglio dei ministri depositava in tutti i giudizi, in prossimità dell'udienza pubblica del 27 marzo 2013, memoria con la quale ribadiva le conclusioni già rassegnate.

22.- In esito alla trattazione, all'udienza pubblica del 27 marzo 2013, questa Corte, con l'ordinanza n. 207 del 2013, ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le seguenti questioni di interpretazione della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE:

- se la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE debba essere interpretata nel senso che osta all'applicazione dell'art. 4, commi 1, ultima proposizione, e 11, della legge n. 124 del 1999 - i quali, dopo aver disciplinato il conferimento di supplenze annuali su posti «che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre», dispongono che si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo» - disposizione la quale consente che si faccia ricorso a contratti a tempo determinato senza indicare tempi certi per l'espletamento dei concorsi e in una condizione che non prevede il diritto al risarcimento del danno;

- se costituiscano ragioni obiettive, ai sensi della clausola 5, punto 1, della direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, le esigenze di organizzazione del sistema scolastico italiano come sopra delineato, tali da rendere compatibile con il diritto dell'Unione europea una normativa come quella italiana che per l'assunzione del personale scolastico a tempo determinato non prevede il diritto al risarcimento del danno.

23.- La Corte di giustizia, terza sezione, si è pronunciata con la sentenza del 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, sancendo: «La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo. Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo



perseguito e sia necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato».

24.- Con decreto del 26 gennaio 2015 la trattazione dei giudizi incidentali veniva fissata per l'udienza pubblica del 23 maggio 2015.

25.- In data 4 febbraio 2015 si è costituita C.D., parte ricorrente nel giudizio *a quo* (reg. ord. n. 248 del 2012), già costituitasi dinanzi alla Corte di giustizia, che ha chiesto accogliersi la questione, anche in ragione della sentenza Mascolo.

26.- In data 5 febbraio 2015 si è costituita Z.G., parte ricorrente nel giudizio *a quo* (reg. ord. n. 249 del 2012), già costituitasi dinanzi alla Corte di giustizia, chiedendo anch'essa di accogliere la questione, anche in ragione della sentenza Mascolo.

27.- In data 14 maggio 2015 ha depositato atto di intervento, in tutti i giudizi, la Federazione Lavoratori della Conoscenza-CGIL, già intervenuta nel giudizio dinanzi alla Corte di giustizia (parte nel giudizio principale in cui il Tribunale ordinario di Napoli disponeva il rinvio pregiudiziale deciso dalla Corte di giustizia, insieme a quello disposto da questa Corte, con la sentenza Mascolo) che, preliminarmente, ha prospettato l'ammissibilità del proprio intervento e, dopo aver illustrato i contenuti della sentenza Mascolo, ha chiesto l'accoglimento della questione di costituzionalità.

28.- In data 19 maggio 2015 ha depositato atto d'intervento, in tutti i giudizi, la Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL già intervenuta nel giudizio dinanzi alla Corte di giustizia (anch'essa parte nel giudizio principale in cui il Tribunale ordinario di Napoli disponeva il rinvio pregiudiziale deciso dalla Corte di giustizia, insieme a quello disposto da questa Corte, con la sentenza Mascolo).

La Confederazione ha prospettato l'ammissibilità del proprio intervento, e ha prospettato la fondatezza della questione.

29.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 28 maggio 2015, ha depositato memoria con la quale, dopo aver richiamato l'ordinanza n. 207 del 2013, ripercorre il decisum della sentenza della Corte di giustizia del 26 novembre 2014.

Prospetta, quindi, l'inammissibilità della questione, in quanto il riscontro di compatibilità dell'attuazione in concreto della disciplina statale spetta al giudice di merito. Né potrebbe la Corte, in ragione della pluralità di soluzioni possibili, sostituirsi al legislatore per adottare soluzioni conformi all'ordinamento comunitario. Richiama infine il disegno di legge, atto Camera n. 2294, sulla riforma del sistema nazionale di istruzione.

30.- In prossimità dell'udienza pubblica fissata per il 23 giugno 2015, la trattazione delle questioni veniva rinviata, e poi fissata all'udienza pubblica del 17 maggio 2016.

31.- In tutti i giudizi hanno depositato atto di costituzione, in data 23 ottobre 2015, il CODACONS e l'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola.

Assumono a sostegno della legittimazione, i propri compiti e finalità, come stabiliti dai rispettivi statuti.

L'art. 2 dello statuto del CODACONS, in particolare, afferma che la esclusiva finalità è quella di tutelare con ogni mezzo legittimo, ivi compreso il ricorso allo strumento giudiziario, i diritti e gli interessi dei consumatori ed utenti, categoria socialmente debole.

A sua volta, l'art. 2 dello statuto dell'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola, stabilisce che la medesima ha come fine l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale, tutela dei diritti civili, e tutela dello stato giuridico ed economico degli addetti alla formazione.

Pertanto, prospettano che il principio per cui è inammissibile l'intervento di coloro che non sono parti nel giudizio *a quo*, incontra una deroga nel caso in cui il giudizio medesimo incide sulle posizioni giuridiche soggettive di quanti hanno spiegato intervento.

Nel merito, dopo aver ricordato il contenuto delle ordinanze di rimessione e la sentenza della Corte di giustizia, sostengono l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, come prospettato dai rimettenti.

32.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria unica, in relazione a tutti i giudizi, insistendo nel rigetto delle questioni.

Assume che, nelle more, dopo la sentenza della Corte di giustizia, è intervenuta la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), che contempla una serie di misure volte a superare il ricorso alle supplenze, quali modalità di reclutamento in ambito scolastico, ed il conseguente abuso nella stipulazione dei contratti a termine. Il MIUR, infatti, è stato autorizzato ad un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado, per la copertura di tutti i posti vacanti e disponibili dell'organico di diritto, rimasti tali all'esito delle operazioni di immissioni in ruolo effettuate per il medesimo anno scolastico, ai sensi dell'art. 399 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado).



Il piano straordinario di assunzioni, che si è articolato in tre fasi, secondo quanto stabilito all'art. 1, comma 98, della legge n. 107 del 2015, ha consentito di stabilizzare un elevatissimo numero di personale destinatario di supplenze per oltre 36 mesi su posti vacanti e disponibili.

Inoltre, l'art. 1, comma 110, della legge n. 107 del 2015 ha previsto l'espletamento di una nuova procedura concorsuale per l'anno 2016, procedura che il MIUR ha realizzato ai sensi del successivo comma 111 del medesimo art. 1, con l'adozione di tre bandi.

Peraltro l'art. 1, comma 113, della legge n. 107 del 2015, ha novellato l'art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, comma 01, primo periodo, prevedendo, tra l'altro, che «I concorsi per titoli ed esami sono nazionali e sono indetti su base regionale, con cadenza triennale, per tutti i posti vacanti e disponibili, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, nonché per i posti che si rendano tali nel triennio».

La difesa dello Stato richiama la giurisprudenza di merito che ha affermato come tale assunzione vale a compensare il pregiudizio verificatosi.

33.- La CGIL, in data 26 aprile 2016, ha depositato memoria, insistendo nell'accoglimento delle questioni. Anche la Federazione Lavoratori della Conoscenza-CGIL ha depositato memoria il 26 aprile 2016.

34.- La Federazione GILDA-UNAMS si è costituita con atto del 26 aprile 2016 (reg. ord. n. 249 del 2012). Anch'essa ha affermato la propria legittimazione a partecipare al giudizio incidentale anche se non costituita nel giudizio *a quo*, attesa l'incidenza dello stesso sulla propria posizione giuridica soggettiva, nonché in ragione dell'art. 64, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Nel merito anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia, ha chiesto accogliersi la questione con estensione della pronuncia di illegittimità costituzionale ad altre disposizioni.

35.- In data 26 aprile 2016 ha depositato memoria Z.G.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma e il Tribunale ordinario di Lamezia Terme, in più giudizi promossi da docenti e personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), che hanno svolto la propria attività in favore del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) in ragione di successivi contratti a tempo determinato, con distinte ordinanze, iscritte ai nn. 143, 144, 248 e 249 del registro ordinanze 2012, hanno sollevato, nel complesso, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato).

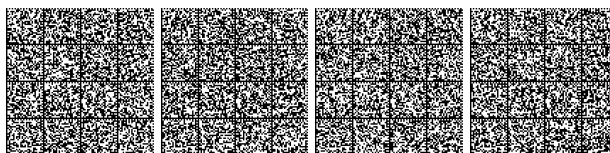
2.- La disposizione di cui all'art. 4, comma 1, è censurata dai rimettenti nella parte in cui consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare una successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato, e comunque svincolata dall'indicazione di ragioni obiettive e/o dalla predeterminazione di una durata massima o di un certo numero di rinnovi.

Il comma 11 del medesimo art. 4 estende l'applicazione del comma 1 al personale ATA.

I giudici a quibus si sono adeguati al principio affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 348 del 2007), secondo cui il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., diventa concretamente operativo solo se vengono determinati gli "obblighi internazionali" che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

3.- Questa Corte, con l'ordinanza n. 207 del 2013, ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per chiarire la portata del parametro comunitario interposto, fermo lo scrutinio di costituzionalità della norma interna, necessario proprio in ragione della mancanza di effetto diretto della disposizione dell'accordo quadro che viene in rilievo (ordinanza n. 207 del 2013).

La Corte, ha così ritenuto di avere legittimazione a disporre il rinvio pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, anche nei giudizi incidentali, in relazione a norme prive di efficacia diretta (nell'ordinanza n. 103 del 2008 aveva già affermata la sussistenza delle condizioni perché, quale giurisdizione nazionale, potesse effettuare il rinvio pregiudiziale).



4.- La Corte di giustizia, con la sentenza 26 novembre 2014 resa nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, anche sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale, ha statuito: «La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo».

La Corte di giustizia ha di seguito rilevato che «Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato».

5.- Alla sentenza della Corte di giustizia europea interpretativa del diritto dell'Unione deve seguire quella di questa Corte, che ha effettuato il rinvio pregiudiziale; né è di impedimento alla pronuncia la legislazione sopravvenuta [legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti)], atteso che tale normativa, pur rilevante ad altri effetti - come si vedrà - non esclude che la norma da applicare nei giudizi a quibus rimanga quella oggetto della questione di costituzionalità.

6.- I giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, data l'identità delle questioni.

7.- In via preliminare, va ricordato che, con ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016, che si allega, sono state dichiarate inammissibili, in quanto tardive, le costituzioni in giudizio di C.D. e Z.G., parti nei giudizi a quibus.

Con la medesima ordinanza, sono stati dichiarati tardivi anche gli interventi della Federazione Lavoratori della Conoscenza-CGIL e della Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, del CODACONS e dell'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola, e della Federazione GILDA-UNAMS, comunque non parti nei giudizi a quibus e che risultano privi di un interesse qualificato.

8.- Nel merito la questione è fondata nei sensi e nei limiti che saranno di seguito precisati.

9.- Il giudizio va condotto alla stregua del parametro costituzionale come integrato dall'accordo quadro, e in particolare della clausola 5, punto 1, del medesimo, secondo l'interpretazione data dalla Corte di giustizia con la sentenza 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri.

La questione di pregiudizialità comunitaria è oggetto di specifico esame nei paragrafi 72 e seguenti della motivazione della sentenza Mascolo, a conclusione dei quali, premesso che è compito esclusivo del giudice del rinvio pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni del diritto interno, si forniscono precisazioni dirette a orientare il giudice nazionale nella sua valutazione della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato alla luce del diritto europeo (paragrafi 84-113).

La Corte di giustizia afferma che le esigenze di continuità didattica che inducono ad assunzioni temporanee di dipendenti nel comparto scuola possono costituire una ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, che giustifica sia la durata determinata dei contratti conclusi con il personale supplente, sia il rinnovo di tali contratti in funzione delle esigenze di continuità didattica, fatto salvo il rispetto dei requisiti fissati al riguardo dall'accordo quadro.

Tuttavia ritiene che nel caso in esame il rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare queste esigenze abbia, di fatto, un carattere non provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, e non sia giustificato ai sensi della lettera a), del punto 1, della clausola citata.

Conclusivamente, la Corte di giustizia afferma che la disciplina in esame, sebbene limiti formalmente il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato per provvedere a supplenze annuali per posti vacanti e disponibili nelle scuole statali solo per un periodo temporaneo fino all'espletamento delle procedure concorsuali, non consente di garantire che l'applicazione concreta di tale ragione obiettiva, in considerazione delle particolarità dell'attività di cui trattasi e delle condizioni del suo esercizio, sia conforme ai requisiti dell'accordo quadro.

10.- La pronuncia della Corte di giustizia sul punto è univoca: da ciò consegue la illegittimità costituzionale, dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla clausola 5, comma 1, dell'accordo quadro più volte citato, nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a



tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustifichino.

11.- La questione di legittimità costituzionale non si esaurisce, tuttavia, in quella oggetto del rinvio pregiudiziale.

Il primato del diritto comunitario e la esclusività della giurisdizione costituzionale nazionale, in un sistema accentrato di controllo di costituzionalità, impongono delicati equilibri, evidenziati anche nell'ordinanza del rinvio pregiudiziale, in cui questa Corte ha posto in evidenza i principi costituzionali che vengono in rilievo nella materia in esame, e cioè l'accesso mediante pubblico concorso agli impieghi pubblici (art. 97, quarto comma, Cost.), e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.).

Al riguardo, la disciplina comunitaria in questione non si pone in contrasto con nessuno dei due principi, e la statuizione della Corte del Lussemburgo, al contrario, appare rispettosa delle competenze degli Stati membri, cui riconosce espressamente spazi di autonomia.

12.- Tali spazi riguardano in particolare le ricadute sanzionatorie dell'illecito.

Anche di tali ricadute si è occupata la Corte di giustizia, ma la pronuncia a questo proposito dà atto che la normativa comunitaria in materia non prevede misure specifiche, rimettendone l'individuazione alle autorità nazionali e limitandosi a definirne i caratteri essenziali (dissuasività, proporzionalità, effettività).

Molto chiari, al riguardo, i paragrafi 77 e 79 della sentenza Mascolo. Nel primo in particolare si legge: «[...] quando, come nel caso di specie, il diritto dell'Unione non prevede sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non solo proporzionato, ma anche sufficientemente energico e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro [...]».

La sentenza, dunque, anche se ritiene di precisare alcune delle misure che possono essere adottate (procedure di assunzione certe, anche nel tempo, e risarcimento del danno), non ne esclude altre purché rispondenti ai requisiti ricordati. In tal modo, tuttavia, essa non dà risposta alla questione della necessità o meno del riconoscimento del diritto al risarcimento in capo ai soggetti che abbiano subito un danno a seguito dell'inadempimento dello Stato italiano, questione che costituisce l'oggetto reale dei giudizi a quibus.

12.1.- Sull'esercizio di tale discrezionalità s'impone una integrazione del dictum del giudice comunitario, che non può che competere a questa Corte.

13.- La questione, se esaminata alla luce della sola normativa vigente all'epoca della sua sollevazione, dovrebbe essere risolta in senso positivo; senonché viene a questo punto in rilievo la normativa sopravvenuta prima ricordata, con le misure che il legislatore ha inteso adottare con l'evidente finalità di garantire la corretta applicazione dell'accordo quadro.

La verifica della incidenza della nuova disciplina sulla questione in esame, diversamente da quanto avviene nei giudizi di costituzionalità meramente interni, in cui è necessario il rinvio al giudice *a quo* per una sua ulteriore deliberazione, costituisce parte integrante della pronuncia di questa Corte.

Difatti, le misure in questione, oltre a svolgere la funzione tipica preventiva-punitiva delle sanzioni, nell'interpretazione del Giudice dell'Unione rifluiscono sull'illecito "cancellandolo" (paragrafo 79), attesa la loro natura riparatoria. Nella prospettiva dell'ordinamento comunitario quel che conta è che di fatto ne possano beneficiare i soggetti lesi: è dunque indubbia la rilevanza di misure anche sopravvenute.

14.- Venendo all'esame della legge n. 107 del 2015, le sue finalità sono chiaramente indicate con riguardo alla disposizione che, nell'originario disegno di legge (Atto Camera 2994, XVII legislatura), prevedeva la durata dei contratti di lavoro a tempo determinato della scuola (art. 12 del citato d.d.l.). Nella relazione illustrativa si precisava, infatti, che: «La disposizione intende adeguare la normativa nazionale a quella europea, al fine di evitare l'abuso nella successione dei contratti di lavoro a tempo determinato per il personale docente e non docente della scuola pubblica. Ciò a seguito della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2014 [...]. In proposito la Corte di giustizia dell'Unione europea nella citata sentenza ha evidenziato il contrasto delle norme italiane in materia di contratti a tempo determinato nel settore scolastico con quanto previsto dalla clausola 5 della direttiva 1999/70/CE. Si introduce il limite temporale di trentasei mesi come durata massima per i rapporti di lavoro a tempo determinato del personale scolastico (docente, educativo, amministrativo tecnico e ausiliario) per la copertura di posti vacanti e disponibili presso le istituzioni scolastiche ed educative statali da considerarsi complessivamente, anche non continuativi».

14.1.- La disposizione è stata poi trasfusa nel comma 131 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, secondo cui «A decorrere dal 1° settembre 2016, i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per la copertura di posti vacanti e disponibili, non possono superare la durata complessiva di trentasei mesi, anche non continuativi».



14.2.- La durata complessiva dei contratti a termine è poi assunta dal legislatore quale parametro di operatività del fondo istituito dal successivo comma 132 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015.

Tale ultima disposizione, infatti, stabilisce che nello stato di previsione del MIUR è istituito un fondo per i pagamenti in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a trentasei mesi, anche non continuativi, su posti vacanti e disponibili, con la dotazione di euro 10 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

14.3.- La medesima legge, all'art. 1, comma 113, ha modificato l'art. 400 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), norma che regola il reclutamento del personale docente ed educativo, e concorre a comporre la disciplina delle procedure concorsuali, richiamata, sia pure senza espresso riferimento normativo, nell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, norma impugnata.

Si prevede, tra l'altro, modificandosi il primo periodo del comma 01 dell'art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, che «I concorsi per titoli ed esami sono nazionali e sono indetti su base regionale, con cadenza triennale, per tutti i posti vacanti e disponibili, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, nonché per i posti che si rendano tali nel triennio. Le relative graduatorie hanno validità triennale a decorrere dall'anno scolastico successivo a quello di approvazione delle stesse e perdono efficacia con la pubblicazione delle graduatorie del concorso successivo e comunque alla scadenza del predetto triennio».

La nuova normativa ha dunque confermato la cadenza triennale dei concorsi, già prevista dal testo previgente.

Infine, ai sensi del comma 109 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente educativo della scuola statale, fermo il piano straordinario di assunzioni, avverrà mediante concorsi pubblici nazionali su base regionale per titoli ed esami, ai sensi del suddetto art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, come modificato.

14.4.- A tale normativa a regime si aggiungono rilevanti disposizioni transitorie.

È infatti stabilito (art. 1, comma 95, della stessa legge) che: «Per l'anno scolastico 2015/2016, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato ad attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado, per la copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto, rimasti vacanti e disponibili all'esito delle operazioni di immissione in ruolo effettuate per il medesimo anno scolastico ai sensi dell'articolo 399 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, al termine delle quali sono soppresse le graduatorie dei concorsi per titoli ed esami banditi anteriormente al 2012».

È poi previsto, sempre dal comma 109, lettera c), della citata legge n. 107 del 2015, che l'art. 399, del d.lgs. n. 297 del 1994, secondo cui l'accesso ai ruoli ha luogo anche attingendo alle graduatorie permanenti, continua ad applicarsi fino a totale scorrimento delle relative graduatorie ad esaurimento.

15.- Ebbene, si è già detto della pluralità delle misure autorizzate dalla normativa comunitaria che qui viene in rilievo; occorre ora precisare che tali misure sono fra loro alternative e che quindi si deve ritenere sufficiente l'applicazione di una sola di esse.

Ciò si desume in particolare al paragrafo 79 della motivazione, secondo cui «quando si è verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, si deve poter applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione»: dunque, è solo una la misura da applicare, purché presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela.

Nello stesso senso sono i precedenti della Corte di giustizia che, sempre a proposito della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, affermano che rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori (sentenza 15 aprile 2008, nella causa C-268/06, Impact; sentenza 23 aprile 2009, nelle cause riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki ed altri).

L'alternatività è del resto implicita nell'identica efficacia delle due misure espressamente individuate dalla Corte, entrambe idonee «a cancellare le conseguenze della violazione» (sempre nel paragrafo 79).

Tale efficacia è indubbiamente tipica della sanzione generale del risarcimento, desunta dai principi della normativa comunitaria e non richiede approfondimenti; non diversa, tuttavia, è l'efficacia dell'altra misura, che sostanzialmente costituisce anch'essa un risarcimento, ma in forma specifica. Ciò sarebbe ancor più evidente se la sanzione alternativa consistesse nella trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, ma la



Corte di giustizia dell'Unione europea, prendendo atto del principio del concorso pubblico, ricordato anche nell'ordinanza n. 207 del 2013, ritiene sufficiente una disciplina che garantisca serie chances di stabilizzazione del rapporto.

16.- Ebbene, dalla combinazione dei vari interventi, sia a regime che transitori, effettuati dal legislatore nel 2015, emerge l'esistenza in tutti i casi che vengono in rilievo di una delle misure rispondenti ai requisiti richiesti dalla Corte di giustizia.

E tale conclusione trova una indiretta ma autorevole conferma in quella cui è pervenuta la Commissione U.E. a proposito della procedura di infrazione aperta nei confronti del nostro Paese per la violazione della stessa normativa dell'Unione: essa è stata archiviata senza sanzioni a seguito della difesa dell'Italia, argomentata con riferimento alla normativa sopravvenuta.

17.- Viene anzitutto introdotto un termine effettivo di durata dei contratti a tempo determinato, il cui rispetto è garantito dal risarcimento del danno. E questo, configura quella sanzione dissuasiva che la normativa comunitaria ritiene indispensabile.

18.- Quanto alle situazioni pregresse, occorre distinguere a seconda del personale interessato.

18.1.- Per i docenti, si è scelta la strada della loro stabilizzazione con il piano straordinario destinato alla «copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto».

Esso è volto a garantire all'intera massa di docenti precari la possibilità di fruire di un accesso privilegiato al pubblico impiego fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, secondo quanto previsto dal comma 109 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, permettendo loro di ottenere la stabilizzazione grazie o a meri automatismi (le graduatorie) ovvero a selezioni blande (concorsi riservati).

In tal modo vengono attribuite serie e indiscutibili chances di immissione in ruolo a tutto il personale interessato, secondo una delle alternative espressamente prese in considerazione dalla Corte di giustizia.

La scelta è più lungimirante rispetto a quella del risarcimento, che avrebbe lasciato il sistema scolastico nell'attuale incertezza organizzativa e il personale in uno stato di provvisorietà perenne; una scelta che - va sottolineato - richiede uno sforzo organizzativo e finanziario estremamente impegnativo e che comporta un'attuazione invero peculiare di un principio basilare del pubblico impiego (l'accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

18.2.- Per il personale ATA, invece, non è previsto alcun piano straordinario di assunzione e pertanto nei suoi confronti deve trovare applicazione la misura ordinaria del risarcimento del danno, misura del resto prevista - lo si è più volte ricordato - dal comma 132 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, che quindi anche per questo aspetto deve ritenersi in linea con la normativa comunitaria.

19.- Si deve pertanto concludere nel senso che lo Stato italiano si è reso responsabile della violazione del diritto dell'U.E., ma anche che il conseguente illecito è stato "cancellato" con la previsione di adeguati ristori al personale interessato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustifichino.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 17 maggio 2016

ORDINANZA

Rilevato che, nei giudizi di cui ai nn. 248 e 249 del reg. ord. 2012, hanno depositato atto di costituzione Cittadino Donatella, in data 4 febbraio 2015, e Zangari Gemma, in data 5 febbraio 2015, parti nei giudizi principali; che, nei giudizi di cui ai nn. 143, 144, 248 e 249 del reg. ord. del 2012, hanno depositato atto di intervento la Federazione lavoratori della conoscenza-CGIL e la Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, rispettivamente in data 14 maggio e 19 maggio 2015, il CODACONS e l'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola (questi ultimi due anche nei giudizi di cui al reg. ord. nn. 32 e 34 del 2014) in data 23 ottobre 2015 e, solo nel giudizio di cui al reg. ord. n. 249 del 2012, la Federazione GILDA-UNAMS, in data 26 aprile 2016. Considerato che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, primo periodo, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «La costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale*, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni»; che, con riguardo agli interventi, l'art. 4, comma 4, delle richiamate norme integrative prevede analogo termine stabilendo che l'atto di intervento «deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio»; che le predette ordinanze nn. 143 e 144 del 2012 sono state pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 33, prima serie speciale, del 22 agosto 2012, le ordinanze nn. 248 e 249 del 2012 sono state pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 44, prima serie speciale, del 7 novembre 2012 e le ordinanze nn. 32 e 34 del 2014 sono state pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 13, prima serie speciale, del 19 marzo 2014; che detti termini, che hanno natura perentoria (*ex multis*, sentenza n. 190 del 2006), si erano, peraltro, già consumati al momento della sospensione del giudizio disposta con l'ordinanza di questa Corte n. 207 del 2013 sino alla definizione delle questioni di interpretazione della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio, sottoposte in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 71 del 2015, n. 216 del 2014 e n. 231 del 2013), possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; che la Federazione lavoratori della conoscenza-CGIL e la Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, nonché il CODACONS e l'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola, e la Federazione GILDA-UNAMS non risultano essere parti dei giudizi principali nel corso dei quali sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale oggetto delle ordinanze iscritte ai nn. 143, 144, 248 e 249 del reg. ord. 2012 e ai nn. 32 e 34 del reg. ord. 2014, né le stesse sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato ai rapporti sostanziali dedotti in giudizio; che nel procedimento instauratosi dinanzi alla Corte di giustizia a seguito di rinvio pregiudiziale, a norma degli artt. 96 e 97 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia, «possono presentare osservazioni dinanzi alla Corte» «le parti nel procedimento principale», che sono «quelle individuate come tali dal giudice del rinvio, in osservanza delle norme di procedura nazionali»; che la Federazione lavoratori della conoscenza-CGIL e la Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, nonché la Federazione GILDA-UNAMS, come esposto negli atti di intervento depositati nei presenti giudizi incidentali, hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte di giustizia in quanto parti nella causa C-62/13 (come si rileva, peraltro, dalla intestazione della sentenza della Corte di giustizia del 26 novembre 2014 nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13), che non è relativa ad alcuno dei giudizi principali degli odierni giudizi incidentali di legittimità costituzionale; che, pertanto, devono essere dichiarate inammissibili, in quanto tardive, le costituzioni in giudizio di Cittadino Donatella e Zangari Gemma, parti nei giudizi a quibus, nonché, anche in quanto tardivi, gli interventi della Federazione lavoratori della conoscenza-CGIL e della Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, del CODACONS e dell'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola, e della Federazione GILDA-UNAMS, con riguardo a soggetti non parti nei giudizi a quibus e che risultano privi di un interesse qualificato, nei termini sopra esposti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibili le costituzioni in giudizio di Cittadino Donatella e Zangari Gemma;
- 2) dichiara inammissibili gli interventi della Federazione lavoratori della conoscenza-CGIL, della Confederazione generale italiana del lavoro-CGIL, del CODACONS, dell'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola e della Federazione GILDA-UNAMS.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T_160187

N. 188

Sentenza 14 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Stabilizzazione del meccanismo dell'accantonamento sulle quote spettanti alle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e alle Province autonome a titolo di compartecipazione ai tributi erariali - Obblighi di comunicazione degli Enti locali per le conseguenti regolazioni finanziarie.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729.

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

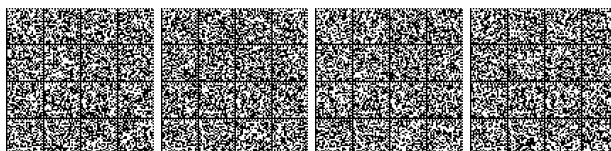
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 3 marzo 2014 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi dell'anno 2014, impugna, tra l'altro, l'art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014) in riferimento agli artt. 3 e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, agli artt. 4, numero 1-*bis*), 48, 49, 51, secondo comma, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione alla normativa di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), in relazione al principio di neutralità finanziaria espresso dall'art. 1, comma 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), nonché in riferimento ai principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione.

Il comma 711 stabilisce, tra l'altro, che, «[p]er i comuni delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano a cui la legge attribuisce competenza in materia di finanza locale, la compensazione del minor gettito dell'imposta municipale propria, derivante dai commi 707, lettera c), e 708, avviene attraverso un minor accantonamento per l'importo di 5,8 milioni di euro a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, ai sensi del comma 17 del citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011».

Il comma 712 dispone che, «[a] decorrere dall'anno 2014, per i comuni ricadenti nei territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di cui al comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 non si tiene conto del minor gettito da imposta municipale propria derivante dalle disposizioni recate dal comma 707».

Il comma 715 sostituisce il comma 1 dell'art. 14 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale) con il seguente: «L'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento. La medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive».

Il comma 723 statuisce che «Per le somme concernenti gli anni di imposta 2013 e seguenti, gli enti locali interessati comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno gli esiti della procedura del riversamento di cui al comma 722 al fine delle successive regolazioni, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna, in sede di Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e, per i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di attuazione del comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Il comma 725 dispone che: «A decorrere dall'anno di imposta 2012, nel caso in cui sia stata versata allo Stato, a titolo di imposta municipale propria, una somma spettante al comune, questo, anche su comunicazione del contribuente, dà notizia dell'esito dell'istruttoria al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno il quale effettua le conseguenti regolazioni a valere sullo stanziamento di apposito capitolo anche di nuova istituzione del proprio stato di previsione. Relativamente agli anni di imposta 2013 e successivi, le predette regolazioni sono effettuate, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna, in sede di Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e, per i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di attuazione del comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Il comma 727 detta una norma simile per il caso opposto, cioè per il «caso in cui sia stata versata al comune, a titolo di imposta municipale propria, una somma spettante allo Stato».

Il comma 729 reca diverse modifiche all'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013) e, tra l'altro, sostituisce la lettera h) dove si ribadisce che «il comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano».



1.1.- Espone la ricorrente che le disposizioni impugnate recano previsioni attuative e complementari al meccanismo di riserva del maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU) applicabili ai Comuni - tra gli altri - della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Premette la Regione di aver già impugnato con precedenti ricorsi sia l'art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) che ha anticipato in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, l'istituzione dell'IMU - prevista dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, sia l'art. 1, comma 380, lettera *f*) della legge n. 228 del 2012. In particolare tale lettera *f*) riserva allo Stato il gettito dell'IMU previsto dall'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011.

Le disposizioni impugnate con il presente ricorso, secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia manterrebbero fermo il meccanismo dell'accantonamento sulle quote spettanti alla Regione a titolo di compartecipazione ai tributi erariali, come già previsto dall'art. 13, comma 17, terzo, quarto e quinto periodo, del d.l. n. 201 del 2011, a sua volta confermato dall'art. 1, comma 380, lettera *h*), della legge n. 228 del 2012.

Poiché le disposizioni impugnate farebbero riferimento agli stessi meccanismi, esse sarebbero affette dagli stessi vizi denunciati con tali ricorsi. Pertanto la Regione richiama in questa sede le censure già formulate nei ricorsi iscritti ai numeri del reg. ric. n. 50 del 2012 e n. 32 del 2013 (non ancora decisi nel momento di proposizione del presente ricorso).

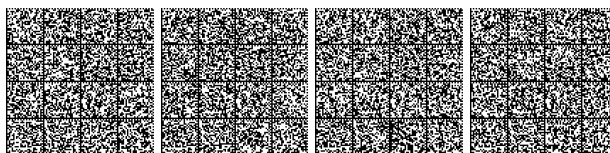
La Regione aveva lamentato nei ricorsi richiamati la violazione degli artt. 4, numero 1-*bis*), 48, 49, 51, secondo comma, 54, 63 e 65 dello statuto nonché l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, in quanto, atteso che l'IMU sostituisce l'IRPEF per la componente immobiliare e le addizionali regionali o comunali, le disposizioni impugnate avrebbero attribuito allo Stato risorse di spettanza regionale o costituenti una componente essenziale della finanza comunale, con ripercussioni sulla responsabilità regionale in materia (ex artt. 54 dello statuto e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997).

Mediante il richiamo alla lettera *h*) del citato comma 380 sarebbe violato altresì il principio di «neutralità finanziaria» espresso dall'art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010 - cui andrebbe riconosciuto valore interpretativo dello statuto - in quanto le norme impugnate regolerebbero un nuovo tributo, sostituendolo ad altri preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato. Sarebbe poi violato il principio di leale collaborazione e, in particolare, quello dell'accordo che secondo la ricorrente dominerebbe le relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale. Secondo la Regione, sia che il meccanismo di cui al citato art. 13, comma 17, determini l'avocazione allo Stato di risorse di spettanza regionale a titolo di compartecipazione all'IRPEF per la componente immobiliare e di addizionali, sia che esso imponga alla Regione di assicurare all'erario il recupero del maggior gettito con le risorse ad essa affluite in applicazione delle disposizioni statutarie e di attuazione, sarebbe comunque configurabile la violazione degli artt. 49 e 51, secondo comma, dello statuto, 4 del d.P.R. n. 114 del 1965 e 6, comma 2, del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale). Secondo la ricorrente, la deroga che la norma pretenderebbe di realizzare ai citati parametri la porrebbe in contrasto anche con gli artt. 63 e 65 dello statuto. Sarebbe comunque irragionevole la quantificazione in un importo fisso del recupero che la Regione si vedrebbe chiamata ad assicurare, stabilita unilateralmente da parte dello Stato, senza possibilità di conguaglio o rimborso, in contrasto, altresì, con il già evocato principio consensuale.

Ancora, il meccanismo di cui al citato art. 13, comma 17, violerebbe gli artt. 48 e 49 dello statuto e l'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., infliggendo un rilevante taglio di risorse al sistema finanziario regionale - ossia quelle rappresentate dalla componente immobiliare dell'IRPEF, le relative addizionali e la compensazione dell'esenzione dall'ICI per l'abitazione principale - destinate al finanziamento delle «funzioni normali» dei comuni, anche in violazione del principio di «neutralità finanziaria» e del principio consensuale nei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale. Inoltre, risulterebbe violato l'art. 3 Cost., sia in quanto il meccanismo in considerazione colpirebbe compartecipazioni ed addizionali di cui solo le Regioni a statuto speciale disporrebbero, sia perché i Comuni di quelle ordinarie non perderebbero la compensazione dell'ICI sull'abitazione principale, confluita nel fondo sperimentale di riequilibrio. Anche l'accantonamento previsto dall'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 violerebbe l'art. 49 dello statuto, in quanto le risorse regionali sarebbero previste per essere effettivamente impiegate nello svolgimento delle funzioni costituzionali. Infine, sarebbe irragionevole la quantificazione in un importo fisso, senza possibilità di conguaglio o rimborso, del recupero che la Regione sarebbe chiamata ad assicurare, in contrasto, altresì, con il già evocato principio consensuale.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale deduce l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in quanto la Regione non avrebbe dimostrato concretamente in che modo le norme contestate si traducano in una grave alterazione del rapporto tra i



complessivi bisogni regionali e l'insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (sono richiamate le sentenze n. 246 del 2012 e n. 145 del 2008).

Evidenzia il Presidente del Consiglio che tutti gli enti territoriali sono tenuti al rispetto degli equilibri generali imposti dalla finanza pubblica e che la Corte costituzionale (sentenza n. 26 del 2014) ha ribadito il principio secondo cui a seguito di manovre di finanza pubblica, poste in essere dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «sistema tributario» dello Stato e «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lettera e), ed anche alla luce della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) e della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.), ben potrebbero anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale. Inoltre, si evidenzia che la Corte, con la sentenza n. 23 del 2014, ha precisato che il percorso procedurale consensualistico previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) pur ponendo una riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, ha il rango di legge ordinaria, ed in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa.

3.- In data 13 ottobre 2015 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha presentato una memoria per l'udienza del 4 novembre 2015.

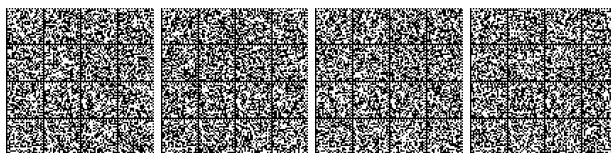
In relazione all'eccezione di inammissibilità riferita alla mancata dimostrazione concreta degli effetti delle norme censurate sul generale equilibrio finanziario tra esigenze complessive di spese e mezzi con i quali farvi fronte, obietta la Regione che il ricorso avrebbe, invece, illustrato la rilevante riduzione della capacità di spesa disposta da talune delle norme impugnate (segnatamente l'art. 1, commi 427, 429 e 499, lettere b e c della legge n. 147 del 2013), pari a circa il 23 per cento e che, su tale riduzione inciderebbero ulteriormente anche le norme impugnate. Secondo la Regione, il fatto che si tratti di disposizioni per la cui impugnazione in seguito vi è stata rinuncia non priverebbe quanto esposto del suo valore illustrativo del contesto finanziario di riferimento. In secondo luogo, secondo la ricorrente, proprio la Corte costituzionale avrebbe già dato atto, nella sentenza n. 155 del 2015, sopravvenuta alla proposizione del presente ricorso, che norme di riassetto fiscale analoghe a quelle impugnate nel presente giudizio «producono un risultato incidente sul nucleo del sistema della fiscalità locale in ragione della sommatoria dei loro effetti e dell'impatto finanziario che realizzano», ed ha osservato che «il mancato rispetto del principio di leale collaborazione ha prodotto una situazione di potenziale squilibrio tra le entrate così unilateralmente rideterminate ed il fabbisogno di spesa storicamente consolidato delle autonomie speciali».

Infine, replica la ricorrente che, in ogni caso, le suddette censure non richiederebbero nemmeno che la Regione dia una positiva dimostrazione degli effetti finanziari delle misure, visto che la medesima denuncia non la generica riduzione di determinati stanziamenti, bensì vizi che sussistono indipendentemente dalla misura della riduzione, in quanto centrati sulla lesione delle prerogative statutarie in tema di compartecipazione ai tributi erariali.

Tanto premesso, evidenzia nella citata memoria la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di essere consapevole che tutte le questioni sollevate nei ricorsi iscritti al reg. ric. n. 50 del 2012 e n. 32 del 2013, proposti avverso disposizioni analoghe a quelle impugnate, sono state dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 155 del 2015, sul rilievo dell'affermata impossibilità, per il giudice costituzionale, di esercitare una supplenza, «dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza» (sentenza n. 155 del 2015).

Nondimeno, si prosegue, poiché la citata sentenza n. 155 del 2015 avrebbe riconosciuto la violazione formale e sostanziale del principio pattizio ad opera di interventi unilaterali dello Stato in deroga alle norme statutarie, e poiché il protrarsi di tale anomala situazione porrebbe in essere un ingiustificato sacrificio, al quale «va posto immediato rimedio», la Regione ipotizza che si possa accedere ad una sentenza di accoglimento pro futuro, che dichiari l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate e le annulli a far data da un momento successivo all'entrata in vigore della legge (in ipotesi, a partire dall'esercizio finanziario 2016).

4.- In esito all'udienza del 4 novembre 2015 questa Corte ha emesso ordinanza istruttoria così formulata: «ritenuto [...] che con la sentenza n. 155 del 2015, sopravvenuta al ricorso in discussione, questa Corte si è espressa su analoghe questioni (afferenti all'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 e all'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012), affermando «che il procedimento legislativo unilaterale adottato dallo Stato non è [stato] rispettoso del principio di leale collaborazione come espresso dall'art. 27, che prevede “una permanente interlocuzione [...] tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale [...] secondo il principio di leale collaborazione” (sentenza n. 201 del 2010), dettando a tal fine un percorso di indefettibili relazioni bilaterali e multila-



terali» e che “[n]el descritto contesto [...] la dialettica degli interessi in rilievo non può limitarsi al confronto bilaterale in quanto, se è vero che le autonomie speciali sono caratterizzate anche da una specialità interna al loro genere e che quest’ultima può comprimere diversi criteri qualitativi e quantitativi di attribuzione delle risorse fiscali, le categorie economico-finanziarie di riferimento per un eventuale processo di riequilibrio devono essere necessariamente omogenee ed il più possibile condivise, in modo da perseguire un armonico processo di composizione, idoneo a mantenere gli standard funzionali già raggiunti, senza pregiudicare i bilanci pubblici con una pressione fiscale e di spesa non tollerabile per la collettività intesa nel suo complesso”; che, tuttavia, le questioni in quella sede scrutinate sono state ritenute inammissibili a causa della “impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell’equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza”; che nella medesima pronuncia la Corte ha evidenziato che “L’indefettibile urgenza che l’ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l’armonizzazione di tale dialettico contesto, se non consente di superare - per le ragioni già esposte - la ritenuta inammissibilità delle questioni, in quanto non pregiudica la “priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 23 del 2013), impone [...] di sottolineare l’esigenza che le parti, e lo Stato in particolare, diano tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro. Ciò nel rispetto dei vincoli di sistema, assicurando in tal modo un ottimale riparto delle risorse fiscali”; che la Regione ricorrente, attraverso la memoria presentata in prossimità dell’udienza e le deduzioni orali della propria difesa, ha chiesto che ai principi della citata pronuncia venga conferita effettività attraverso l’accoglimento del ricorso, tenuto anche conto che le norme in questa sede impugnate consoliderebbero la già riscontrata lesione delle prerogative regionali. Considerato che le norme censurate appaiono inscindibilmente collegate, sotto il profilo degli effetti sulle relazioni finanziarie tra Stato e Regione ricorrente, a quelle precedentemente esaminate con la sentenza n. 155 del 2015, e che la loro invocata lesività deve essere valutata sia in riferimento al profilo del procedimento legislativo seguito, sia a quello sostanziale relativo alla tutela dell’autonomia finanziaria della Regione stessa, anche in relazione al dedotto carattere “stabilizzante” - per effetto delle norme succedutesi nell’ultimo triennio - della lesione lamentata; che, ai fini della decisione delle questioni, così come prospettate dalla ricorrente e in ragione del loro inscindibile legame con le disposizioni impugnate con i precedenti ricorsi n. 50 del 2012 e n. 32 del 2013, è necessario che questa Corte acquisisca dalle amministrazioni interessate analitiche informazioni e una compiuta documentazione sull’eventuale avvio delle procedure negoziate finalizzate a rideterminare il riassetto della fiscalità territoriale; che tali acquisizioni istruttorie debbano riguardare anche l’individuazione e la quantificazione degli effetti prodotti dalle norme censurate in combinato con quelle impugnate attraverso i precedenti ricorsi, nonché gli effetti quantitativi prodotti dall’applicazione delle predette disposizioni. Ciò anche in relazione alle modalità temporali di acquisizione del gettito di competenza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e al loro impatto sulla finanza regionale [...] dispone che entro sessanta giorni dalla comunicazione dell’ordinanza, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell’economia e delle finanze e del Ministro dell’interno, e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia forniscano informazioni e producano: a) notizie circa l’eventuale avvio dei procedimenti pattizi individuati con la sentenza n. 155 del 2015. In particolare, si intende conoscere se siano in fase di discussione davanti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano criteri per attuare nei confronti delle Regioni a statuto speciale l’art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, in sede bilaterale, con riguardo alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, se si sia provveduto ad individuare criteri per assicurare il bilanciamento dei principi di neutralità, proporzionalità e solidarietà nell’ambito del nuovo regime di fiscalità territoriale introdotto a partire dall’esercizio 2012; b) in caso di avvio delle procedure di consultazione di cui alla lettera a), la relativa documentazione; c) l’entità del gettito IRPEF di spettanza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, distintamente per ciascun esercizio finanziario, nel quadriennio 2011-2014 con evidenziazione degli eventuali scostamenti tra somme giuridicamente accertate e somme effettivamente “riversate” dallo Stato alla Regione. Nel prospetto comparativo saranno indicate le scadenze temporali di versamento antecedenti e successive all’esercizio 2012; d) l’entità degli accantonamenti e delle riserve, distintamente per ciascun esercizio finanziario, posti in essere nel triennio 2012-2014 per effetto dell’art. 1, comma 711, della legge n. 147 del 2013 e delle disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare dell’art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 e dell’art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012), nonché le modalità tecniche e procedurali che li hanno caratterizzati; e) con riferimento all’art. 1, comma 712, della legge n. 147 del 2013, e alle disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare all’art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 ed all’art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012), l’entità del minor gettito fiscale registratosi nei Comuni friulani nel triennio 2012-2014, distintamente per ciascun esercizio finanziario; f) gli effetti diretti ed indiretti indotti nel triennio 2012-2014, distintamente per ciascun esercizio finanziario, dall’art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 e dalle



disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare dall'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011, e dall'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012) sulla finanza dei Comuni friulani nonché le modalità tecniche e procedurali che regolano l'attribuzione di fondi agli enti locali friulani dopo la riforma del regime dei trasferimenti; g) l'incidenza degli effetti complessivamente determinati dalla riforma fiscale attuativa della legge n. 42 del 2009 sul totale delle entrate tributarie regionali accertate nell'esercizio antecedente alla riforma» (ordinanza del 26 novembre 2015).

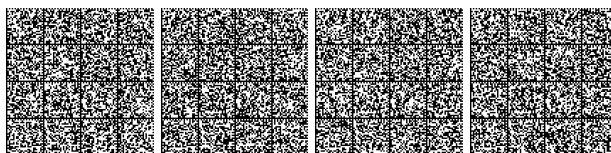
5.- In data 26 gennaio 2016 sia la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che la Presidenza del Consiglio hanno depositato rispettivamente una relazione illustrativa ed una memoria difensiva unitamente a varia documentazione. Una ulteriore memoria è stata depositata in data 26 maggio 2016 dalla ricorrente.

5.1.- Lo Stato, nella propria memoria, evidenzia: che l'accantonamento di un importo pari al maggior gettito frutto della nuova tassazione immobiliare (IMU), a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza delle autonomie speciali interessate, sarebbe disposto in via provvisoria, nelle more della definizione delle procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica; che esso non determinerebbe alcuna ricaduta sugli equilibri finanziari delle autonomie stesse in quanto la Regione potrebbe a sua volta provvedere al recupero delle maggiori entrate da tassazione immobiliare nei confronti dei propri Comuni, potendo così assicurare la neutralità finanziaria dell'operazione; che tanto concernerebbe in particolare il meccanismo previsto dall'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013, che prevede che il comma 17 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e che, secondo la difesa erariale, tiene conto delle prerogative statutarie in materia di finanza locale attribuite, alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e sarebbe finanziariamente neutrale per gli enti territoriali interessati. In particolare, il recupero effettuato dallo Stato mediante gli accantonamenti a valere sulle spettanze della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia equivarrebbe all'extragettilo IMU riconosciuto ai suoi enti locali. A fronte degli accantonamenti subiti, pertanto, la Regione potrebbe rivalersi nei confronti dei propri Comuni con le modalità che ritiene più opportune stante la sua competenza in materia di finanza locale. Nel caso di riduzione dei trasferimenti regionali ai Comuni in misura corrispondente all'accantonamento subito, l'effetto finanziario complessivo sarebbe perfettamente neutrale per la Regione. Rammenta che in particolare la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con apposite leggi regionali avrebbe disposto il recupero al bilancio regionale degli accantonamenti 2013, 2014 e 2015 a valere sui trasferimenti ordinari spettanti ai Comuni.

La Presidenza del Consiglio rappresenta, peraltro, che «l'ultimo accordo pattizio sottoscritto tra lo Stato e la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, recante la disciplina delle reciproche relazioni finanziarie per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017, è stato sottoscritto in data 23 ottobre 2014, ed è, quindi, antecedente alla sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2015, non riguardando, oltretutto, gli accantonamenti connessi alla riforma della tassazione immobiliare» e che «ad oggi, non risultano avviati procedimenti pattizi volti ad individuare i criteri per assicurare il bilanciamento dei principi di neutralità, proporzionalità e solidarietà nell'ambito del nuovo regime di fiscalità territoriale introdotto a partire dall'esercizio 2012».

Precisa inoltre la Presidenza del Consiglio che il gettito di spettanza statutaria dell'IRPEF e delle addizionali su redditi fondiari relativi ad immobili non locati risulta escluso dall'accantonamento di cui al citato comma 17 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 e che il fondo di solidarietà comunale è alimentato unicamente dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni autonome siciliana e Sardegna, che beneficiano del riparto dello stesso e non dagli enti locali della ricorrente.

Relativamente ai dati finanziari richiesti rinvia ai chiarimenti forniti dalla competente Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate, secondo la quale l'attribuzione diretta alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia delle entrate riscosse tramite modello F24 avviene secondo le disposizioni del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 17 ottobre 2008 (Attuazione del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, recante: «Disposizioni in materia di finanza regionale del Friuli-Venezia Giulia»). In particolare, la Struttura di gestione, dopo aver ricevuto la rendicontazione dagli intermediari del sistema F24 (banche, poste e agenti della riscossione) dei versamenti e delle compensazioni effettuati dai contribuenti, attribuirebbe alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia le entrate erariali ad essa spettanti, con riferimento alle operazioni avvenute nel territorio della Regione stessa (art. 3 del d.m. 17 ottobre 2008). La tempistica di attribuzione delle entrate alla Regione sarebbe allineata a quella applicata per la generalità delle entrate riscosse tramite modello F24, ivi comprese le entrate destinate al bilancio dello Stato. In particolare, tenuto conto della tempistica di rendicontazione degli intermediari del sistema F24, l'attribuzione delle entrate spettanti alla Regione avverrebbe entro 7 giorni lavorativi dal momento in cui il contribuente ha materialmente effettuato il versamento tramite modello F24. Le entrate accertate in capo alla Regione sarebbero pari all'importo dei versamenti effettuati dai



contribuenti; rispetto alle entrate accertate, gli importi materialmente “riversati” alla Regione sarebbero calcolati al netto dei crediti compensati dai contribuenti.

Secondo la difesa erariale i “riversamenti” sarebbero effettuati anche al netto di altre poste negative a carico della Regione; in particolare, si tratterebbe delle seguenti fattispecie: *a)* delle somme anticipate dallo Stato per il pagamento dei rimborsi in conto fiscale erogati ai contribuenti fiscalmente domiciliati nella Regione (art. 4 del d.m. 17 ottobre 2008) e del conguaglio a carico della Regione in relazione al gettito delle accise sui carburanti per autotrazione (art. 7 del d.m. 17 ottobre 2008); *b)* delle entrate erariali riservate allo Stato in forza di specifiche disposizioni legislative, che, nelle more dell’emanazione dei relativi provvedimenti attuativi, sono state attribuite alla Regione e pertanto devono essere recuperate per il successivo riversamento all’entrata del bilancio dello Stato; *c)* delle somme da recuperare a titolo di concorso della Regione alle manovre di finanza pubblica (cosiddetti accantonamenti), in base a specifiche disposizioni legislative.

Con riferimento all’entità degli accantonamenti e delle riserve, la Presidenza del Consiglio di seguito riferisce che gli importi degli accantonamenti per ciascun esercizio finanziario compreso nel triennio 2012-2014 per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbero pari ad euro 73.027.450,06 per l’anno 2012, euro 83.913.991,99 per l’anno 2013 ed euro 144.155.582,14 euro (che include anche un conguaglio relativo ad anni precedenti pari a 1.308.002, 72 euro) per l’anno 2014.

Osserva poi che l’attuazione dell’art. 1, comma 711, della legge n. 147 del 2013 avrebbe, di fatto, comportato, a decorrere dall’anno 2014, un minor accantonamento per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia correlato all’agevolazione IMU per i terreni agricoli posseduti e condotti da imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti iscritti alla previdenza agricola e all’esenzione IMU per i fabbricati rurali. Tale minor accantonamento per la ricorrente è quantificato in circa 5,8 milioni di euro su base annua.

In particolare, per quanto concerne le modalità tecniche, evidenzia che, nel 2012, l’accantonamento fu disposto secondo criteri di stima del gettito IMU (ad aliquota e detrazioni di base) al netto del gettito riferito ai tributi sostituiti dall’IMU stessa, ovvero ICI e IRPEF (e addizionali) sui redditi fondiari di beni non locati.

Negli anni successivi la determinazione dell’accantonamento avrebbe tenuto conto di ulteriori modifiche normative che avrebbero variato i criteri di stima del gettito IMU su base comunale, sia per effetto di agevolazioni ed esenzioni (e con conseguenti minori accantonamenti a favore della Regione correlati al minor gettito *IMU*) sia per ulteriori modifiche tra le quali, in particolare, quelle connesse alla variazione della riserva erariale IMU a decorrere dall’anno 2013 previste dall’art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012.

Le stime effettuate si baserebbero su criteri metodologici condivisi in sede di tavolo tecnico della finanza locale con l’Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Quanto alla riduzione di base imponibile IMU, la disposizione avrebbe trovato in concreto applicazione solamente per l’IMU relativo all’abitazione principale. Ai fini del comma 712 citato, non si sarebbe tenuto conto del maggior gettito TASI, ad aliquota di base, su tutti gli immobili; in particolare, per quanto concerne la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, si evidenzia che nell’ambito dell’accantonamento per l’anno 2014 è stato considerato un gettito IMU relativo all’abitazione principale, calcolato ad aliquota base, di 94,1 milioni di euro. In assenza della previsione normativa in esame, sarebbe stata considerata per il complesso dei Comuni friulani la stima del gettito TASI, ad aliquota di base, su tutti gli immobili pari a 84,8 milioni di euro con una differenza di circa 9,3 milioni di euro.

Relativamente all’incidenza degli effetti complessivamente determinati dalla riforma fiscale attuativa della legge n. 42 del 2009 sul totale delle entrate tributarie regionali accertate nell’esercizio antecedente alla riforma, si osserva che gli accantonamenti operati sarebbero di esigua entità rispetto al totale delle entrate derivanti da tributi propri della Regione e dalle compartecipazioni ai tributi erariali (ammontanti nel rendiconto 2014 a circa 4,8 miliardi di euro) e sarebbero neutralizzati - o neutralizzabili - da una minore spesa per trasferimenti a Comuni.

5.2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nella nota depositata a corredo della documentazione prodotta, conferma il mancato avvio del procedimento diretto all’attuazione dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009 e l’assenza di approfondimenti in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, benché nel suo ambito sia incardinato il Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, istituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 agosto 2009. Evidenzia la ricorrente che il protocollo di intesa sottoscritto tra lo Stato e la Regione il 23 ottobre 2014 ha definito un quadro stabile e certo di contributi alla finanza pubblica posti a carico della Regione nell’intervallo 2014-2017, ma non ha trattato il tema degli effetti dell’introduzione dell’Imposta municipale e della riforma della fiscalità territoriale sulle relazioni finanziarie tra Stato e Regione. Riferisce inoltre di aver attivato la procedura per l’adeguamento e aggiornamento delle disposizioni attuative previste dal d.lgs. n. 8 del 1997 e dal d.lgs. n. 9 del 1997. La Commissione



paritetica avrebbe recentemente espresso parere favorevole sullo schema di norme di attuazione proposte dalla Regione in materia ed avrebbe richiesto ai Ministeri di esprimere i pareri di competenza.

Sul punto non vi sarebbero riscontri da parte del Governo. Gli accertamenti del rendiconto regionale in tema di entrate fiscali sarebbero unicamente commisurati ai versamenti erariali comunicati periodicamente dall'Agenzia delle entrate (art. 5 del d.m. 17 ottobre 2008), sicché la Regione disporrebbe dei soli dati relativi ai versamenti erariali, ma non di quelli delle dichiarazioni di imposta che contengono le informazioni di maggior dettaglio sull'obbligazione tributaria. La Regione precisa di aver contabilizzato in ogni caso le proprie entrate da compartecipazione ai tributi erariali al lordo dei prelievi operati dall'Agenzia delle entrate. I riversamenti (ovvero gli accantonamenti) operati dall'Agenzia delle entrate per conto dello Stato in base alla vigente legislazione (ivi compresi quelli previsti dall'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 e dalle successive norme adottate nella stessa materia) sono imputati "per cassa" e pertanto non sarebbe possibile per la Regione sapere in che misura essi siano riferibili all'IRPEF o ad altre compartecipazioni erariali. Annualmente, con apposite comunicazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) indica l'importo degli accantonamenti a carico della Regione in base alla legislazione vigente, ma senza dare tuttavia separata evidenza degli effetti riconducibili a ciascuna di esse sul prelievo complessivo.

La ricorrente, per quanto concerne gli accantonamenti di cui all'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011, lamenta che i criteri di quantificazione siano stati approvati dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali e siano stati oggetto di un apposito confronto tra il Ministero e l'ANCI (come chiarito dallo Stato nelle sue risposte) ma che da tale contraddittorio preventivo la Regione sia stata esclusa, sebbene tale riforma abbia prodotto rilevanti effetti sulle compartecipazioni di spettanza regionale. Si duole ulteriormente che, nonostante la dichiarata disponibilità del MEF al confronto e all'analisi delle criticità riscontrate nell'applicazione dei criteri di quantificazione del gettito IMU adottati, gli importi di stima del gettito ICI ed IMU sarebbero stati individuati in via unilaterale dal Ministero, sulla base di criteri prevalentemente statistici, mentre le operazioni di neutralizzazione sarebbero state condizionate dalla necessità di rispettare le coperture finanziarie previste all'art. 13, comma 17, ultimo periodo, del d.l. n. 201 del 2011 e delle successive norme adottate in materia. Si sarebbe fatto conseguentemente ricorso ad operazioni cosiddette di "riproporzionamento", dirette cioè a distribuire la variazione tra dati effettivi e dati stimati, sottraendo in questo modo al sistema regionale risorse maggiori.

La Regione sostiene quindi di versare in una situazione di deficit informativo, ulteriormente aggravato dalle continue e ripetute modifiche effettuate nella materia da parte del legislatore statale, che costantemente incidono sulla quantificazione degli effetti finanziari della riforma.

Ciò premesso, con le approssimazioni che secondo la medesima le deriverebbero dal predetto deficit informativo, la Regione rappresenta le pretese incongruenze delle quantificazioni ministeriali in riscontro al quesito formulato da questa Corte.

Evidenzia che lo Stato ha quantificato l'ICI in base ad una operazione di stima (che si baserebbe in parte su dati ricavati dai conti consuntivi dei Comuni relativi all'esercizio 2009 e 2010 ed in altra parte sul dato ISTAT utilizzato per la quantificazione della copertura finanziaria del d.l. n. 201 del 2011) e che avrebbe condotto ad una sottostima del gettito dell'ICI rispetto al valore che risulta ufficialmente dai conti consuntivi degli enti. In relazione agli effetti indiretti, osserva la Regione che il processo di neutralizzazione finanziaria, che coinvolge tre livelli di governo, per importi variabili di anno in anno, renderebbe comunque difficile la programmazione finanziaria degli enti coinvolti e l'esercizio della governance della Regione nella materia.

Sostiene la ricorrente che l'incidenza percentuale degli accantonamenti sulle entrate tributarie della Regione varierebbe nel 2014 tra il 15 ed il 18 per cento, a seconda che si consideri o meno nel calcolo l'accantonamento previsto dall'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011.

6.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato in data 24 maggio 2016 una ulteriore memoria. Evidenzia in tale atto che l'assenza di iniziative concertate dirette all'attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 sarebbe stata direttamente confermata anche dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nella propria memoria del 26 gennaio 2016. Infatti, si prosegue, il Presidente del Consiglio avrebbe riconosciuto che l'ultimo accordo pattizio sottoscritto tra lo Stato e la Regione sarebbe costituito dal Protocollo di intesa del 23 ottobre 2014, il quale riguarda i contributi alla finanza pubblica posti a carico della Regione nell'intervallo 2014-2017 e quindi rimarrebbe estraneo alla materia degli accantonamenti previsti dalla riforma della finanza territoriale. Tale procedura negoziata sarebbe comunque anteriore alla sentenza n. 155 del 2015 della Corte costituzionale.

Più in generale, la ricorrente pone in evidenza che la memoria della Presidenza del Consiglio si limita a ricordare e a documentare l'attivazione di un tavolo di confronto. A tale organo, tuttavia, l'Avvocatura generale dello Stato nega - richiamando la sentenza n. 201 del 2010 di questa Corte - ogni possibilità di partecipare ai procedimenti di produzione normativa.



La Regione osserva che l'assenza di iniziative concrete per l'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni ad autonomia speciale - iniziative il cui avvio, secondo quanto sottolinea la Presidenza del Consiglio dei ministri, spetterebbe unilateralmente ad organi dello Stato - pur dopo il monito contenuto nella sentenza n. 155 del 2015 perpetuerebbe le lesioni denunciate nel ricorso introduttivo, dal momento che stabilizzerebbe sine die discipline che solo nella loro provvisorietà potevano trovare una ragione, sia pure di ordine "fattuale" più che costituzionale.

Anche con specifico riferimento alla riforma della finanza locale evidenzia la ricorrente che la Presidenza del Consiglio dei ministri ammette che «ad oggi non risultano avviati i procedimenti pattizi volti ad individuare i criteri per assicurare il bilanciamento dei principi di neutralità, proporzionalità e solidarietà», e dunque i procedimenti evocati come costituzionalmente necessari con la sentenza n. 155 del 2015.

Sottolinea inoltre - confermando quanto allegato e documentato nella produzione istruttoria del 26 gennaio 2016 - che sarebbero tuttora bloccate le procedure per l'adeguamento e l'aggiornamento delle disposizioni attuative dello statuto speciale, necessarie dopo la revisione delle norme statutarie in materia finanziaria operata dalla legge n. 220 del 2010, secondo quanto previsto dall'art. 63, secondo comma, dello statuto medesimo. In sede di Commissione paritetica la proposta di decreto legislativo elaborata dalla Regione è stata illustrata incontrando, tuttavia, da parte dei rappresentanti del MEF presenti all'incontro, una rigidità formale e una posizione di chiusura. Nemmeno le controdeduzioni dell'Amministrazione regionale avrebbero superato tale posizione del MEF. A fronte di tale situazione la Regione avrebbe formalmente richiesto la convocazione del Tavolo di confronto di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Alla richiesta della Regione è seguito, in data 24 febbraio 2016, un incontro tra la Presidente della Regione e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con il Ministro per gli affari regionali, finalizzato a riavviare le negoziazioni tra lo Stato e la Regione in materia finanziaria.

Secondo la ricorrente l'inerzia dello Stato nel dare avvio alle procedure negoziali regolato dal citato art. 27, oltre ad essere in sé incompatibile con il principio di leale collaborazione (rispetto alla Regione, ma anche rispetto alla Corte costituzionale, in riferimento alle statuizioni contenute nella sentenza n. 155 del 2015) e con il principio pattizio, confermerebbe l'illegittimità costituzionale delle norme censurate nel ricorso, in quanto renderebbe evidente che esse affidano alla sola discrezionalità del Governo la durata del vincolo posto alla Regione e confermerebbe quel carattere stabile delle disposizioni impugnate che le renderebbe incompatibili con la Costituzione, come sarebbe già stato accertato dalla predetta sentenza n. 155.

In altri termini, secondo la ricorrente, lo Stato, non avviando la negoziazione, impedirebbe il verificarsi della condizione risolutiva prefigurata dallo stesso legislatore che ha introdotto il sistema degli accantonamenti.

Ne deriverebbe, in questa prospettiva, che la caducazione delle norme impugnate apparirebbe a questo punto doverosa, quanto meno pro futuro, secondo quanto dedotto nella precedente memoria difensiva. In proposito, la Regione richiama la deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, n. 95/2015/PARI, relativa al rendiconto generale del 2014, la quale, dopo aver ricordato - in relazione all'esercizio precedente - l'esistenza di «variabili ingovernabili dalla Regione», dipendenti dalle «misure di finanza pubblica statale che, con contenuti finanziari talvolta non immediatamente quantificabili, producevano effetti diretti sull'ammontare delle compartecipazioni regionali, condizionando la programmazione», ha individuato «ulteriori variabili ingovernabili, o quanto meno imprevedibili, connesse al sistema normativo di quantificazione e riscossione del gettito tributario spettante alla Regione e quindi, in ultima analisi, costituenti una concreta espressione della declinazione sul piano operativo dell'autonomia finanziaria della specialità regionale fondata sul sistema delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali».

Osserva poi la ricorrente che il deficit informativo di cui soffrirebbe la Regione e l'assenza di adeguati flussi di dati dallo Stato alla Regione, confermerebbe la lesione del principio di leale collaborazione e del principio pattizio, e dell'autonomia finanziaria, anche sul versante della certezza delle entrate e della programmazione della spesa e che nelle risposte fornite dallo Stato secondo la ricorrente si troverebbe conferma che la quantificazione delle entrate da compartecipazione risponderrebbe di fatto ad un criterio di cassa più che al criterio di competenza proprio della contabilità finanziaria. La Regione avrebbe notizia della consistenza delle sue entrate solo il mese successivo all'avvenuta ripartizione del gettito effettuata dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate. Tanto porrebbe strutturalmente la Regione in una situazione di difficoltà nella propria programmazione finanziaria: l'ente ricaverebbe, infatti, gli elementi predittivi dell'andamento delle proprie entrate statutarie unicamente dai dati dei versamenti dei contribuenti, che sarebbero disponibili solo dopo l'avvenuto riversamento da parte della Struttura di gestione e, inoltre, privi di sufficiente dettaglio informativo. Infatti, si prosegue, i dati trasmessi dal Ministero dell'economia e delle finanze riguardano soltanto i dati di versamento (contenuti nei modelli F24) e non le dichiarazioni tributarie rese dai soggetti fiscalmente residenti sul territorio regionale, e tali dati sono trasmessi nella forma rielaborata dalla Struttura di gestione, non in forma analitica e unitamente alle rendicontazioni degli intermediari finanziari concessionari della riscossione. In que-



sto modo, sostiene la Regione di rimanere all'oscuro dei dati primari venendo così a trovarsi in un rapporto di mera dipendenza informativa dallo Stato.

Tale situazione sarebbe aggravata, secondo la ricorrente, dal meccanismo degli accantonamenti, la cui misura verrebbe comunicata alla Regione con note trasmesse nella parte finale dell'esercizio (analogamente a quanto avviene per l'adozione degli strumenti attuativi delle clausole di riserva del maggior gettito all'erario previste dalla vigente legislazione).

La Regione riferisce di prendere atto del rilievo della Presidenza del Consiglio, secondo cui i Comuni del Friuli-Venezia Giulia non partecipano al fondo di solidarietà regionale, perché questo non è alimentato dai Comuni di tale Regione speciale (e dunque ad essi non sarebbe applicabile l'art. 1, comma 380, lettera b, della legge n. 228 del 2012, già impugnato in via cautelativa dalla Regione con il ricorso n. 32 del 2013, sul presupposto che esso potesse applicarsi anche ai Comuni del Friuli-Venezia Giulia). Rimarrebbe però - secondo la medesima - il fatto che l'extragettito è incamerato dallo Stato e non dalla Regione, cui - si sostiene - spetterebbe per statuto ai sensi dell'art. 51, secondo comma.

Sul piano delle metodologie e sulle modalità procedurali (punto d della ordinanza istruttoria del 26 novembre 2015), la Regione lamenta che il MEF non avrebbe mai condiviso la base dei dati utilizzata per le stime di gettito, ma solo comunicato i risultati delle stime secondo moduli aggregati.

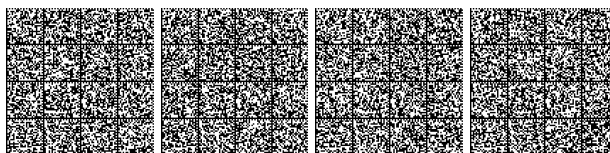
Viene poi sottolineata una divergenza tra le risultanze della Regione e le quantificazioni fornite dallo Stato relativamente al gettito IRPEF di spettanza della Regione per il periodo 2011-2014 in importi significativamente superiori poiché i dati forniti dalla Presidenza del Consiglio non sarebbero omogenei rispetto a quelli forniti dalla Regione, dal momento che i primi comprenderebbero voci relative ad entrate che non sono nella disponibilità effettiva della Regione oppure non sarebbero coinvolte dall'effetto sostitutivo dell'IMU rispetto all'IRPEF (come avverrebbe, ad esempio, nel caso delle ritenute sulle pensioni erogate fuori Regione a soggetti residenti sul territorio regionale). In secondo luogo, il dato dello Stato terrebbe conto delle compensazioni in conto fiscale e dei rimborsi di imposta e dunque di una quota di compartecipazione in concreto non versata alla Regione. L'entrata relativa a compensazioni e rimborsi troverebbe corrispondenza contabile in una spesa di pari importo che, attraverso il meccanismo contabile del cosiddetto "pagamento con commutazione in entrata", sarebbe utilizzata per rappresentare il gettito regionale al lordo delle spettanze oggetto di compensazione.

Secondo la ricorrente, dalla documentazione prodotta dallo Stato si troverebbero quindi conferme della violazione del principio di neutralità finanziaria sancito dall'art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010. Espone al riguardo che, secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, lo Stato avrebbe diminuito la misura dell'accantonamento derivante dall'extragettito IMU rispetto all'ICI anche degli importi derivanti dalla riduzione della compartecipazione sull'IRPEF, dall'addizionale regionale e comunale all'IRPEF sostituito dall'IMU, nonché del valore stimato delle misure diminutive del gettito IMU, come quelle di cui ai commi 707, lettera c), e 708, cui si riferisce il comma 711 qui impugnato. L'extragettito dell'IMU rispetto al gettito dell'ICI non sarebbe calcolato su dati effettivi, bensì su stime congetturali, come confermerebbe la stessa Presidenza del Consiglio nella memoria illustrativa. In particolare esso sarebbe sovradimensionato, perché il MEF avrebbe significativamente sottostimato il precedente gettito effettivo dell'ICI, indefettibile termine di paragone. Secondo la Regione tale sovrastima dell'extragettito dell'IMU rappresenterebbe un drenaggio permanente, in quanto la sottostima del gettito di riferimento si riverbererebbe sul calcolo dell'accantonamento per tutte le annualità successive.

Lamenta ulteriormente la ricorrente che per il calcolo degli accantonamenti debba poi considerarsi la presenza dei cosiddetti "riproporzionamenti", dettati dall'esigenza dello Stato di assicurare, a posteriori, la copertura finanziaria prevista, dato il vincolo di invarianza delle risorse disponibili. Si evidenzia che tali operazioni sono state concretamente effettuate in due occasioni, con riferimento ai valori corrispondenti all'ICI ed all'IMU. La dimensione economica delle suddette operazioni sarebbe data dalla differenza tra i dati iniziali considerati ai fini del calcolo dell'accantonamento e quelli effettivamente considerati successivamente ai "riproporzionamenti", (euro 1.947.770 per l'ICI e euro 1.410.087 per l'IMU). I valori risultanti avrebbero quindi aggravato l'accantonamento sulle spettanze regionali a danno, pertanto, del Friuli-Venezia Giulia e senza alcuna forma di confronto bilaterale con la Regione. L'ammontare così riproporzionato, che continua ad essere applicato al Friuli-Venezia Giulia, non sarebbe quindi stato recuperato con congruagli e continuerebbe a produrre effetti finanziari negativi per il bilancio regionale.

Ribadisce ulteriormente la ricorrente la violazione dell'art. 51, secondo comma, dello statuto speciale in quanto l'extragettito rispetto ai tributi sostituiti, frutto dell'aumento della pressione fiscale derivante dalle imposte locali, dovrebbe affluire al bilancio regionale e non a quello statale, esattamente come l'aumento della imposizione IRPEF e degli altri tributi, per i quali è prevista la compartecipazione regionale dall'art. 49 dello statuto.

Infine, secondo la ricorrente, troverebbe altresì conferma nelle deduzioni statali la denunciata lesività del comma 712, in quanto la riduzione della base imponibile IMU in seguito alla esenzione dell'abitazione principale non



sarebbe equivalente al gettito della TASI, come emerge dagli stessi dati forniti dall'Avvocatura erariale. Dai dati leggibili nella memoria della Presidenza del Consiglio dei ministri risulterebbe per il Friuli-Venezia Giulia una differenza pari a circa 9,3 milioni di euro, nel senso cioè che la TASI produce un gettito inferiore di tale importo rispetto al gettito teorico dell'IMU sulla prima casa. Qualora i conteggi relativi all'IMU relativa all'abitazione principale per l'anno 2014, esposti nella nota dell'Avvocatura dello Stato, fossero quindi presi a riferimento per la quantificazione dell'accantonamento, si verificherebbe una penalizzazione aggiuntiva (quantificabile in 9,3 milioni di euro) rispetto a quella già derivante dall'utilizzo del dato riferito al gettito ICI dell'anno 2010 anziché a quello del gettito ICI dell'anno 2011.

Considerato in diritto

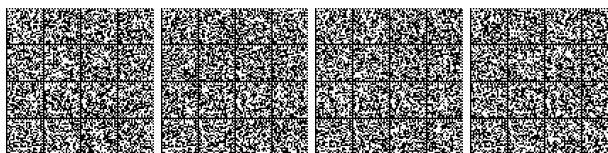
1.- Con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2014, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha proposto, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712, 715, 723, 725, 727 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 4, numero 1-bis), 48, 49, 51, secondo comma, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione alla normativa di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), in relazione al principio di neutralità finanziaria previsto dall'art. 1, comma 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), nonché in riferimento agli artt. 3 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. ed ai principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione.

Le norme impugnate sono state censurate con riguardo agli effetti complessivi prodotti dalle stesse sulla finanza regionale in correlazione a precedenti disposizioni: in particolare l'art. 1, comma 729, consoliderebbe gli effetti prodotti dall'art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), e dall'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), precedentemente impugnati dalla stessa Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi rispettivamente iscritti nel registro ricorsi al n. 50 del 2012 ed al n. 32 del 2013. Tali questioni sono state dichiarate inammissibili da questa Corte con la sentenza n. 155 del 2015, ma - secondo la Regione - proprio la motivazione di detta sentenza rafforzerebbe la fondatezza delle censure formulate in questa sede.

1.1.- La ricorrente deduce la violazione del procedimento consensuale per le modifiche alla fiscalità delle Regioni a statuto speciale e dei loro Comuni previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che è espressamente richiamato nell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, il quale ha anticipato al 2012 l'applicazione dell'imposta municipale propria (IMU). Ad avviso della Regione, tutte le norme impugnate violerebbero il principio dell'accordo che regolerebbe i rapporti fra Stato ed autonomie speciali in materia finanziaria, come affermato più volte da questa Corte (si richiamano le sentenze n. 133 del 2010, n. 74 del 2009, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984).

Secondo la ricorrente, sarebbe ulteriormente violato lo statuto di autonomia perché le norme impugnate, con riguardo alla disciplina della finanza comunale, inciderebbero su una materia statutariamente attribuita alla competenza legislativa regionale. Vengono poi censurate le modalità di sostituzione della componente immobiliare dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), e delle addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari concernenti i beni non locati e dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), in quanto produrrebbero una complessiva riduzione delle risorse di natura fiscale spettanti alla Regione, a beneficio dello Stato. Ciò sia mediante meccanismi di recupero ed accantonamento a carico della Regione, sia in modo indiretto, attraverso i conferimenti - a carico dei Comuni friulani - al Fondo di solidarietà comunale, alla cui ripartizione questi ultimi non parteciperebbero.

Secondo la ricorrente, ulteriormente lesivo per le finanze regionali sarebbe il prelievo di risorse a favore dello Stato attraverso stime apodittiche, in ogni caso svincolate dalla doverosa correzione in sede di accertamento del gettito, e ciò ridonderebbe in senso pregiudizievole sull'autonomia finanziaria in riferimento all'art. 119 Cost. ed alle norme statutarie invocate, verificandosi la sottrazione di una componente essenziale sia per la finanza della Regione autonoma



Friuli-Venezia Giulia, sia per quella dei suoi Comuni. Le norme impugnate, oltre ad inasprire ulteriormente la sottrazione del gettito fiscale di spettanza della Regione e dei propri Comuni, renderebbero stabile il vulnus all'autonomia finanziaria in ragione dell'abolizione di qualsiasi limite temporale alla loro applicazione. Ciò sarebbe ulteriormente in contrasto con il principio di leale collaborazione e con il principio consensuale, ispiratori dei rapporti tra Stato ed autonomie speciali; inoltre non sarebbe assicurata «la neutralità finanziaria [in quanto le disposizioni contestate] regolano un nuovo tributo, sostituendolo a tributi preesistenti, con il risultato di spostare risorse dal sistema regionale allo Stato».

Sotto il profilo dell'art. 3 Cost., la ricorrente lamenta la violazione del principio di parità di trattamento tra le diverse Regioni e tra i Comuni delle stesse, in quanto quelli friulani non beneficerebbero della ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, pur contribuendo ad esso.

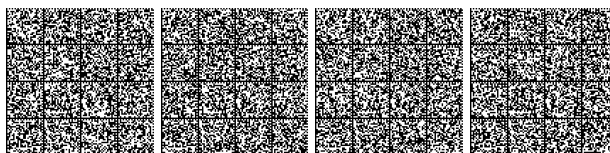
Sotto il profilo del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., il depauperamento del sistema regionale rappresenterebbe una violazione dell'autonomia finanziaria della Regione e dei suoi Comuni, perché produrrebbe incertezza sulle risorse disponibili ed impossibilità di un'adeguata programmazione delle diverse funzioni.

La Regione deduce ulteriormente e specificamente: *a)* l'illegittimità dell'art. 1, comma 711, della legge n. 147 del 2013, in quanto, incidendo (seppur in senso riduttivo) sul meccanismo di accantonamento di fondi - che già la ricorrente ritiene costituzionalmente illegittimo - confermerebbe ulteriormente la natura "sottrattiva" e lesiva dell'accantonamento stesso, che il medesimo legislatore statale considererebbe non un regime di temporanea indisponibilità ma una vera e propria posta passiva; *b)* l'illegittimità costituzionale del successivo comma 712, in quanto tale disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso di non tener conto, ai fini dell'accantonamento, del minor gettito derivante dalle disposizioni recate dal comma 707. In tal caso, secondo la Regione, sarebbe palese l'irragionevolezza di una disposizione la quale stabilisce che la misura dell'accantonamento debba restare costante nonostante il maggior gettito dell'IMU dei Comuni abbia subito una diminuzione. Secondo la ricorrente, inoltre, entrambi i commi da ultimo menzionati aggraverebbero la lesione del principio di neutralità finanziaria, in quanto si fonderebbero su meri dati di stima e non terrebbero in considerazione il gettito di tutti i tributi introdotti o soppressi dalla riforma, e dunque anche il gettito della tassa sui servizi indivisibili (TASI) e dell'IMU sull'abitazione principale, e neppure l'effetto indiretto della novella sul gettito degli altri tributi del sistema regionale come la contrazione del gettito dell'imposta sul reddito delle società (IRES) e dell'IRPEF (per effetto di quanto disposto dal successivo comma 715).

1.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse, in quanto l'ente ricorrente lamenterebbe un vulnus alle proprie prerogative finanziarie senza dimostrare in concreto come le norme contestate si traducano nella denunciata alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari necessari a farvi fronte.

Viene altresì eccepita l'infondatezza delle questioni, dal momento che i meccanismi di regolazione finanziaria previsti dalla norma introduttiva dell'IMU e dalle successive disposizioni modificative oggetto del ricorso, pur riflettendosi inevitabilmente sulla finanza regionale, rappresenterebbero il necessario e doveroso contributo all'azione generale di risanamento, cui sarebbero chiamati a concorrere tutti i livelli di governo. Le norme impugnate rientrerebbero nel quadro degli interventi necessari al rispetto degli equilibri generali, cui tutti gli enti devono partecipare, e si porrebbero quali principi di «coordinamento della finanza pubblica» la cui *ratio* deriverebbe dal particolare momento congiunturale.

1.3.- All'esito dell'udienza pubblica del 4 novembre 2015 questa Corte, con ordinanza del 26 novembre 2015, ha disposto incumbenti istruttori, chiedendo alle parti una serie di informazioni e di documenti, così articolata: *a)* notizie circa l'eventuale avvio dei procedimenti pattizi individuati con la sentenza n. 155 del 2015; *b)* in caso di avvio degli stessi, la relativa documentazione; *c)* l'entità del gettito dell'IRPEF di spettanza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, distintamente per ciascun esercizio finanziario, nel quadriennio 2011-2014, con evidenziazione degli eventuali scostamenti tra somme giuridicamente accertate e somme effettivamente "riversate" dallo Stato alla Regione. Ciò limitatamente all'indicazione delle scadenze temporali di versamento antecedenti e successive all'esercizio 2012; *d)* l'entità degli accantonamenti e delle riserve, distintamente per ciascun esercizio finanziario, posti in essere nel triennio 2012-2014 per effetto dell'art. 1, comma 711, della legge n. 147 del 2013 e delle disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare, dell'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 e dell'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012), nonché le modalità tecniche e procedurali che li hanno caratterizzati; *e)* con riferimento all'art. 1, comma 712, della legge n. 147 del 2013 ed alle disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare, all'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 ed all'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012), l'entità del minor gettito fiscale registratosi nei Comuni friulani nel triennio 2012-2014, distintamente per ciascun esercizio finanziario; *f)* gli effetti diretti ed indiretti indotti nel triennio 2012-2014, distintamente per ciascun esercizio finanziario, dall'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 e dalle disposizioni che lo hanno preceduto (in particolare, dall'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 e dall'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012) sulla finanza dei Comuni friulani nonché le modalità tecniche e



procedimentali che regolano l'attribuzione di fondi agli enti locali friulani dopo la riforma del regime dei trasferimenti; g) l'incidenza degli effetti complessivamente determinati dalla riforma fiscale attuativa della legge n. 42 del 2009 sul totale delle entrate tributarie regionali accertate nell'esercizio antecedente alla riforma.

2.- Le risposte fornite dalle parti in ordine alla citata istruttoria hanno posto in rilievo dati concordanti oppure complementari e sostanzialmente compatibili. È la loro lettura che continua a differenziare le due posizioni processuali ed in particolare: il giudizio sulla mancata previsione normativa della procedura pattizia e della sua doverosità (l'Avvocatura generale dello Stato ammette l'omesso avvio, rivendicando tuttavia - a differenza della Regione - la legittimità di tale mancata previsione); la valutazione in tema di neutralità della manovra; l'esistenza di dati analitici sui quali basare la procedura pattizia.

Risulta quindi opportuno sintetizzare il contenuto delle risposte ottenute nell'assolvimento degli incombeni disposti e mettere in rilievo i punti di dissenso con particolare riguardo alle censure formulate dalla Regione.

2.1.- Tra i dati concordanti vi è quello della mancata previsione normativa e del mancato avvio dei procedimenti pattizi volti ad individuare, in conformità all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la fissazione dei criteri di riparto definitivo del gettito fiscale come rideterminato dalla riforma della fiscalità territoriale.

La Regione precisa inoltre che sarebbero tuttora bloccate le procedure - necessarie ai sensi dell'art. 63, secondo comma, dello statuto medesimo, dopo la revisione delle norme statutarie in materia finanziaria operata dalla legge n. 220 del 2010 - per l'adeguamento e l'aggiornamento delle disposizioni attuative dello statuto speciale.

2.2.- Per quel che riguarda i dati relativi all'entità ed alle scadenze temporali delle operazioni di versamento e verifica del gettito dell'IRPEF di spettanza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le risposte fornite dalle parti sono diverse ma sostanzialmente complementari.

L'Avvocatura generale dello Stato precisa che il Fondo di solidarietà comunale viene alimentato unicamente dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e da quelli delle Regioni autonome siciliana e Sardegna, enti che beneficiano del riparto a differenza di quelli delle altre autonomie speciali.

I versamenti statali sarebbero tempestivi (sette giorni lavorativi) sulla base delle cifre risultanti dalla sommatoria dei modelli F24 utilizzati dai contribuenti. I dati sintetici relativi alla descritta operazione sono stati forniti dallo Stato.

La Regione sostiene che gli accantonamenti sarebbero effettuati non sui dati effettivi del gettito, bensì su stime congetturali, come confermato dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria illustrativa: gli importi di stima del gettito dell'ICI e dell'IMU sarebbero individuati in via unilaterale dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di criteri prevalentemente statistici, mentre le operazioni di "neutralizzazione", che dovrebbero dare definitività alle relazioni finanziarie tra le parti, sarebbero effettuate in via unilaterale dal Ministero stesso per "riproporzionare" la variazione tra dati effettivi e dati stimati, sottraendo in questo modo al sistema regionale buona parte delle risorse ad esso spettanti. A tal proposito la Regione sostiene di versare in una situazione di deficit informativo, che non le consente di verificare la misura e la correttezza degli accantonamenti operati dall'Agenzia delle entrate: essi sarebbero imputati con un mero criterio di cassa sulla base del riscosso attraverso i modelli F24, di modo che non sarebbe consentito all'ente territoriale di sapere in che misura gli stessi siano riferibili all'IRPEF o ad altri tributi erariali oggetto di compartecipazione.

Le stime contenute nelle disposizioni impugnate avrebbero un vizio genetico derivante dalla grave sottovalutazione del precedente gettito effettivo dell'ICI, infedeltabile termine di paragone per verificare la neutralità finanziaria delle compensazioni previste dalla riforma. A ciò sarebbe correlata la sovrastima del maggior gettito dell'IMU, la quale altererebbe ulteriormente la forbice differenziale, riverberandosi sul calcolo dell'accantonamento per tutte le annualità successive.

Nel prendere atto che il gettito in contestazione non rifluisce nel Fondo di solidarietà comunale, la ricorrente ribadisce che il relativo ammontare, peraltro a suo avviso sovradimensionato, viene percepito dallo Stato e non può alimentare il fondo con il quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia finanzia i trasferimenti ai propri enti territoriali.

2.3.- Per quel che riguarda l'entità degli accantonamenti nel triennio 2012-2014, l'Avvocatura generale dello Stato precisa che gli stessi sono così articolati: euro 73.027.450,06 nel 2012; euro 83.913.991,99 nel 2013; euro 144.155.582,14 (ammontare che include anche un conguaglio relativo ad anni precedenti e pari ad euro 1.308.002,72) nel 2014.

L'Avvocatura generale dello Stato si sofferma sulla tecnica estimatoria utilizzata, affermando che le valutazioni effettuate si baserebbero su criteri metodologici condivisi in sede di tavolo tecnico della finanza locale con l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), che avrebbe la rappresentanza negoziale dei Comuni d'Italia.

La Regione sottolinea come dalla risposta dello Stato si evinca che i criteri di quantificazione degli importi degli accantonamenti sono stati approvati dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali dopo apposito confronto tra il



Ministero dell'economia e delle finanze e l'ANCI. Da tale contraddittorio sarebbero state completamente pretermessi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed i Comuni del suo territorio.

La ricorrente evidenzia, inoltre, che sussisterebbe divergenza tra le risultanze del proprio bilancio e le quantificazioni fornite dallo Stato relativamente al gettito dell'IRPEF di spettanza della Regione per il periodo 2011-2014. Gli importi comunicati dal Presidente del Consiglio sarebbero significativamente superiori, dal momento che essi comprenderebbero voci relative ad entrate che non sarebbero nella disponibilità effettiva della Regione oppure non riguarderebbero il profilo compensativo IMU-IRPEF.

Secondo la ricorrente, la denunciata lesività dell'art. 1, comma 712, della legge n. 147 del 2013 troverebbe conferma nelle deduzioni statali, in quanto la riduzione del gettito dell'IMU in seguito all'esenzione relativa all'abitazione principale non sarebbe equivalente al gettito della TASI. Ciò emergerebbe dagli stessi dati forniti dalla difesa erariale: dalla tabella 3C riportata nella memoria del Presidente del Consiglio dei ministri risulterebbe per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia una differenza pari a circa euro 9.300.000,00, nel senso che la TASI produrrebbe un gettito inferiore di tale importo rispetto al gettito teorico dell'IMU sull'abitazione principale. Qualora i conteggi esposti dall'Avvocatura generale dello Stato fossero presi a riferimento per la quantificazione dell'accantonamento, si verificherebbe dunque una penalizzazione aggiuntiva quantificabile nel citato importo.

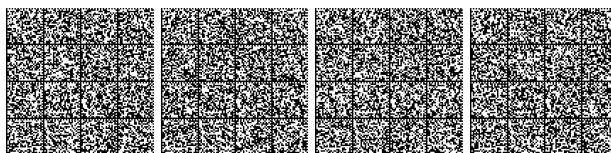
2.4.- Quanto all'entità del minor gettito fiscale registratosi nei Comuni friulani nel triennio 2012-2014 per ciascun esercizio finanziario ed agli effetti diretti ed indiretti indotti nel triennio 2012-2014 per ciascun esercizio finanziario dall'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013, nonché alle modalità tecniche e procedurali che regolano l'attribuzione di fondi agli enti locali friulani dopo la riforma del regime dei trasferimenti, le parti non hanno fornito determinazioni finanziarie esaustive, pur dissentendo sulla neutralità dell'operazione: l'Avvocatura generale dello Stato, riferendosi al complesso delle autonomie speciali, afferma che il minor gettito dell'IMU sarebbe sostanzialmente equivalente a quello relativo alla TASI, mentre la Regione, proprio prendendo spunto dall'indeterminatezza analitica della risposta dell'Avvocatura generale, riferisce di non essere in possesso degli strumenti informativi necessari a dare una puntuale e completa risposta al quesito posto da questa Corte. Così, in ordine all'impatto sul regime dei trasferimenti, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la sostanziale neutralità, per i bilanci degli enti locali interessati, delle operazioni fiscali in contestazione, mentre la Regione, pur dichiarando di non essere in possesso degli strumenti informativi necessari per dare una puntuale e completa risposta in termini quantitativi al quesito istruttorio, asserisce che, per effetto della manovra stessa, ha dovuto provvedere ad assegnazioni integrative straordinarie ai Comuni per compensare la minore disponibilità finanziaria, dipendente dal gettito accantonato dallo Stato, tenendo conto dei trasferimenti storici corrisposti agli enti locali.

2.5.- Per quel che riguarda gli effetti complessivamente determinati dalla riforma fiscale attuativa della legge n. 42 del 2009 sul totale delle entrate tributarie regionali accertate nell'esercizio ad essa antecedente, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che le misure di cui all'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 non avrebbero avuto alcun impatto sulle entrate tributarie regionali, in quanto gli accantonamenti operati sarebbero neutralizzati da una minore spesa per trasferimenti ai Comuni, nei confronti dei quali la ricorrente potrebbe recuperare la minore entrata da accantonamento. L'attuazione dell'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 non avrebbe pertanto avuto incidenza alcuna sugli equilibri di bilancio della Regione.

Al contrario, quest'ultima sostiene che gli accantonamenti complessivi previsti ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel quadriennio 2011-2014 inciderebbero sul totale delle entrate tributarie della Regione in una misura variabile tra il quindici ed il diciotto per cento.

3.- Per inquadrare appieno le questioni sollevate nel presente giudizio occorre ricostruire l'evoluzione del quadro normativo che ha determinato la stabilizzazione dell'accantonamento a carico della Regione ricorrente e la mancata compensazione delle risorse finanziarie sottratte alla fiscalità territoriale in contrasto con la riforma della stessa, la quale, come noto, prende le mosse dalla legge n. 42 del 2009.

Ai fini che qui interessano l'art. 27 di detta legge dispone, al comma 1, - per quel che riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome - che «1. [...] nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti [...] secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti [...]. 2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura



il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera *b*), della presente legge. 3. [...] Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza [...] *b*) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali [...]. 7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica [...].

Sulla base di tali presupposti normativi, l'art. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009, ha attribuito ai Comuni, con decorrenza dal 2011, il gettito o quote del gettito derivante, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, dei seguenti tributi: *a*) imposta di registro ed imposta di bollo; *b*) imposte ipotecaria e catastale; *c*) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario; *d*) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; *e*) tributi speciali catastali; *f*) tasse ipotecarie; *g*) cedolare secca sugli affitti. Inoltre, il successivo art. 14 di detto decreto, ai commi 2 e 3, ha prescritto: «2. Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, e in particolare: *a*) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3; *b*) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera *a*); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti. 3. Nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, le modalità di applicazione delle disposizioni relative alle imposte comunali istituite con il presente decreto sono stabilite dalle predette autonomie speciali in conformità con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione; per gli enti locali ubicati nelle medesime regioni e province autonome non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 2, commi da 1 a 8; alle predette regioni e province autonome spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti».

Occorre infine rammentare che l'art. 63, quarto comma, dello statuto della Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia disciplina, accanto alle ordinarie procedure di modifica previste dalla Costituzione, il procedimento finalizzato all'accordo per la modifica delle sole norme statutarie in materia.

Dalla legge n. 42 del 2009, dal decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale e dallo statuto di autonomia si evincono alcuni principi cardine della riforma tributaria afferente alle autonomie speciali ed in particolare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: «*a*) conferma del metodo pattizio quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali; *b*) principio di neutralità nella rideterminazione delle attribuzioni fiscali alle autonomie speciali da attuare secondo il canone della leale collaborazione; *c*) finalità di razionalizzazione e perequazione del meccanismo rideterminativo del riparto fiscale; *d*) criterio guida della "sostituzione" dei tributi per assicurare il nuovo riparto della fiscalità territoriale. In definitiva, si tratta di criteri guida per realizzare il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 155 del 2015).

L'art. 1, comma 157, della legge n. 220 del 2010 ha integrato - con la procedura speciale prevista dall'art. 63, quarto comma, dello statuto - l'art. 51 dello stesso, inserendo tra l'altro il seguente secondo comma: «Il gettito relativo a tributi propri e a compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali



spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato».

Il successivo comma 159 di detto articolo ha previsto che «[q]ualora con i decreti legislativi di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, siano istituite sul territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, con le procedure previste dall'articolo 27 della medesima legge n. 42 del 2009, è rivisto l'ordinamento finanziario della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo».

La cornice costituzionale delle regole riguardanti il riparto del gettito fiscale tra lo Stato e i livelli di governo territoriale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prevede una procedura pattizia semplificata per la modifica dello statuto, utile sia per assicurare la più ampia razionalizzazione delle relazioni finanziarie in materia fiscale, come disposto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, sia per un'ipotesi più limitata di assestamento - secondo il combinato dei richiamati commi 157 e 159 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 - finalizzata alla semplice neutralità finanziaria della riforma fiscale nei riguardi di tutti i diversi livelli di governo.

Indipendentemente dalla possibilità di ricorrere ad una rideterminazione più complessa secondo i plurimi criteri dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 o a quella più semplice basata sul solo criterio della neutralità finanziaria, quel che risulta di tutta evidenza è che l'epilogo della riforma afferente al riparto del gettito fiscale non può che passare - in alternativa all'ordinaria procedura di revisione costituzionale dello statuto - attraverso il procedimento negoziato dell'accordo.

3.1.- Per spiegare l'evoluzione legislativa della riforma della fiscalità territoriale occorre poi rammentare la diversa posizione, nella materia della finanza degli enti locali, delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni siciliana e Sardegna rispetto alle altre autonomie speciali, tra cui la stessa ricorrente.

In particolare, per i Comuni ubicati nel territorio di queste ultime l'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 ha previsto che l'acquisizione al bilancio dello Stato del maggior gettito stimato dell'IMU avvenga attraverso le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e che fino all'emanazione delle norme di attuazione richiamate dal citato art. 27, un importo pari a detto maggior gettito venga accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

La legge n. 214 del 2011, di conversione del suddetto decreto-legge, ha introdotto l'ultimo periodo del comma 17, il quale stabilisce che «l'importo complessivo della riduzione del recupero [afferente alle suddette autonomie speciali] risulta pari per l'anno 2012 a 1.627 milioni di euro, per l'anno 2013 a 1.762,4 milioni di euro e per l'anno 2014 a 2.162 milioni di euro».

La legge n. 228 del 2012 ha previsto all'art. 1, comma 380, lettera *h*), che il comma 17 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 continui ad applicarsi nei soli territori delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'impugnato art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 ha infine modificato l'art. 1, comma 380, lettera *h*), della legge n. 228 del 2012, in particolare consolidando la prescrizione dell'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 nei territori delle autonomie speciali da ultimo menzionate.

Tale disposizione, attraverso il complesso riferimento alle precedenti, è venuta così a perpetuare l'istituto dell'accantonamento in assenza di qualsiasi scadenza temporale che ne prevedesse quanto meno la definitiva determinazione. È proprio su tale stabilizzazione che si concentrano le censure della ricorrente.

4.- Alla luce di quanto premesso, le censure rivolte all'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 sono fondate in riferimento agli artt. 49, 51, secondo comma, e 63, quarto comma, dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed al principio di leale collaborazione.

Dalla relazione della norma impugnata con quelle precedenti e dall'istruttoria conseguente all'ordinanza di questa Corte del 26 novembre 2015 emergono infatti plurimi elementi di contrasto con i suddetti parametri costituzionali: *a*) il comma 729 non contempla il contraddittorio e l'accordo come procedimenti necessari per la definizione del nuovo riparto della fiscalità territoriale conseguente alla riforma; *b*) la norma impugnata non configura l'accantonamento come istituto provvisorio suscettibile di rideterminazione, nel senso già precisato da questa Corte con la sentenza n. 77 del 2015; *c*) non è stato rispettato il principio di neutralità degli effetti della riforma nell'ambito delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; *d*) la norma impugnata non prevede l'ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito, necessari per compiere le operazioni di conguaglio, stabilizzare e mettere a regime le entrate fiscali della Regione e dei propri enti locali.

4.1.- La violazione del principio dell'accordo emerge confrontando la disposizione impugnata con il combinato delle norme contenute nell'art. 49 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che prevede le compartecipazioni regionali ai tributi erariali, nel successivo art. 51, secondo comma, il quale stabilisce la spettanza alla



Regione di compartecipazioni ed addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali del proprio territorio, e nell'art. 63, quarto comma, del medesimo statuto, il quale prevede il metodo dell'accordo, nonché nell'art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010, volto ad assicurare la neutralità finanziaria correlata a nuove forme di imposizione in sostituzione di tributi vigenti.

È stato già precisato da questa Corte (sentenza n. 19 del 2015) che lo strumento dell'accordo serve a conciliare, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, anche attraverso la modulazione progressiva delle regole di evoluzione dei flussi finanziari, soprattutto quando queste sono fortemente influenzate dalle tendenze di fondo dell'economia e da incisive riforme di tipo fiscale, così da presentare scarti previsionali rilevanti in ragione delle traiettorie assunte da dinamiche molto complesse, le quali possono essere assoggettate - solo dopo una fase di sperimentazione - ad una regolamentazione chiara e stabile nell'ambito delle relazioni tra Stato ed ente territoriale. Ne consegue che «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi [...]. Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con [gli indefettibili vincoli di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015).

Proprio l'esigenza di questa specificazione in itinere, originata da fenomeni obiettivi della finanza pubblica che si impongono, ex ante ed ex post, al processo decisionale normativo, deve essere conciliata attraverso il metodo dell'accordo con i principi costituzionali inerenti al rapporto tra lo Stato e le autonomie speciali. L'espressione di tale esigenza si rinviene, tra l'altro, nel già richiamato art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010.

La definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale non impedisce certamente allo Stato di adottare determinazioni normative unilaterali come quella dell'accantonamento: quest'ultimo deve essere tuttavia inteso come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di "sperimentazione finanziaria", indispensabile per realizzare un neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma. È evidente che aver reso definitivo l'accantonamento dopo due anni di sperimentazione, in relazione ai quali ben poteva essere svolto in contraddittorio un confronto tra le stime previsionali e l'effettivo andamento del gettito per fissare in via definitiva il neutrale riparto delle entrate fiscali attraverso la modifica semplificata dello statuto e delle relative norme di attuazione, determina l'illegittimità della disposizione impugnata con riferimento al modello previsto dagli evocati parametri.

L'indefettibilità costituzionale del meccanismo dell'accordo assorbe qualsiasi considerazione circa la questione, controversa tra le parti, concernente la composizione della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, la quale avrebbe negoziato con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'ANCI la quantificazione degli accantonamenti in assenza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.2.- Quanto alla illegittimità della stabilizzazione dell'accantonamento senza un previo contraddittorio tra le parti, rileva il profilo funzionale di tale istituto nell'ambito della legislazione statale afferente alle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali.

È stato a tal proposito affermato da questa Corte che «[p]er mezzo dell'accantonamento [...], poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale» (sentenza n. 77 del 2015).

In sostanza, l'accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione. Esso si differenzia dall'istituto del contributo delle autonomie speciali - come definito nella sentenza n. 19 del 2015 - per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità (anche il contributo diretto finalizzato ad assicurare



il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli di finanza pubblica può essere rideterminato attraverso il procedimento pattizio, ma ciò avviene soltanto in via ipotetica: sul punto ancora sentenza n. 19 del 2015), strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche.

Le esposte considerazioni mettono in luce l'indissolubile collegamento, in termini dinamici, dell'accantonamento con l'accordo, nel quale viene depositato l'epilogo delle complesse transazioni ispirate al leale contraddittorio tra lo Stato e le autonomie speciali.

Solo il fallimento di reiterate trattative può giustificare, pur sempre nel rispetto degli statuti e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, una composizione normativa unilaterale da parte dello Stato, mentre analogo risultato non è possibile perseguire indirettamente, rendendo stabile una disciplina intrinsecamente provvisoria.

4.3.- Quanto alla violazione del principio di neutralità degli effetti fiscali della riforma sulle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, occorre preliminarmente precisare che il legislatore statale avrebbe potuto scegliere, indifferentemente, un percorso di integrale "rideterminazione" secondo i criteri previsti dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 oppure scegliere il criterio minimale della neutralità fissato dal combinato dei commi 157 e 159 dell'art. 1 della l. n. 220 del 2010; in entrambi i casi, tuttavia, solo attraverso il procedimento pattizio dell'accordo. Al contrario, esso ha proceduto in via unilaterale mediante la stabilizzazione dell'accantonamento, determinato su base esclusivamente estimatoria. Avendo la ricorrente richiamato il criterio di neutralità previsto dal combinato dei suddetti commi 157 e 159, è in relazione a questi ultimi che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

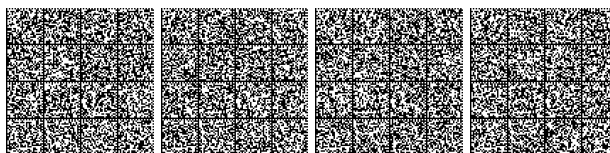
Quanto alla sussistenza per la ricorrente della lesione di carattere finanziario e del conseguente pregiudizio per la programmazione regionale, non può essere condivisa l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui vi sarebbe carenza di interesse all'impugnativa, in quanto la Regione lamenterebbe un vulnus alle proprie prerogative finanziarie senza dimostrare in concreto come le norme contestate si traducano nella denunciata alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari necessari a farvi fronte.

Innanzitutto, valgono a provare tale lesione gli accertamenti compiuti, in sede di parificazione del rendiconto regionale 2014, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale ha rilevato anomalie nei meccanismi di accreditamento delle entrate tributarie della Regione, sottolineando il perdurare (rispetto all'esercizio 2013 egualmente inciso) «di "variabili ingovernabili dalla Regione" dipendenti dalle misure di finanza pubblica statale che, con contenuti finanziari talvolta non immediatamente quantificabili, producano effetti diretti sull'ammontare delle compartecipazioni regionali, condizionando la programmazione [nonché l'esistenza di] ulteriori variabili ingovernabili, o quanto meno imprevedibili, connesse al sistema normativo di quantificazione e riscossione del gettito tributario spettante alla Regione [...]. Per tale motivo anche le vicende connesse al tempo e al luogo del mero versamento delle imposte (ad es. anticipi delle scadenze di pagamento, mobilità dei contribuenti versanti) influiscono direttamente sulla quantificazione del gettito annuale spettante alla Regione» (delibera n. 95 del 2015).

Ciò risulta pregiudizievole non solo sotto il profilo meramente finanziario, ma anche sotto quello della corretta programmazione, poiché rimane incerta per l'intero esercizio finanziario la quantificazione delle risorse sulla base delle quali determinare l'attuazione delle politiche regionali. Osserva in proposito la Corte dei conti nella succitata delibera che «l'accertamento delle entrate non opera in conformità alla nozione giuridica propria della contabilità finanziaria, bensì esprime le "somme finalizzate" e cioè l'importo dell'effettivo accredito sul conto di tesoreria della Regione delle somme ripartite e cioè incassate».

Inoltre, dagli stessi dati comunicati dall'Avvocatura generale dello Stato, in ottemperanza alla richiesta istruttoria di questa Corte, appare una progressiva espansione nel triennio 2012-2014 degli accantonamenti a carico della Regione: euro 73.027.450,06 nel 2012; euro 83.913.991,99 nel 2013; euro 144.155.582,14 nel 2014. Independentemente dalle plurime variabili che incidono su tali quantificazioni, la progressione degli incrementi appare inequivocabile sintomo dell'accennata contrazione delle risorse fiscali a disposizione della Regione in assenza di qualsiasi meccanismo compensativo fondato su accertamenti in contraddittorio con lo Stato.

È da sottolineare, poi, come il Presidente del Consiglio dei ministri non risponda alla censura regionale, secondo cui le stime contenute nelle disposizioni impugnate avrebbero un vizio genetico derivante dalla grave sottovalutazione del precedente gettito effettivo dell'ICI, indefettibile termine di paragone per verificare la neutralità finanziaria delle compensazioni previste dalla riforma. A ciò sarebbe correlata la sovrastima del maggior gettito dell'IMU, la quale altererebbe ulteriormente la forbice differenziale, riverberandosi sul calcolo dell'accantonamento per tutte le annualità successive. Malgrado le puntuali richieste istruttorie in proposito formulate da questa Corte, non vi è traccia nella



risposta dell'Avvocatura generale dello Stato di informazioni e quantificazioni finanziarie circa il problema sollevato dalla ricorrente in ordine al mancato rispetto della neutralità finanziaria.

Peraltro, non può essere accolta neppure l'ulteriore eccezione del Presidente del Consiglio secondo cui la Regione potrebbe recuperare il gettito fiscale accantonato dallo Stato attraverso una speculare riduzione dei trasferimenti ai Comuni friulani. Occorre in proposito ricordare che la finanza degli enti locali si basa su tributi propri ma anche su trasferimenti, i quali nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - a differenza di quel che avviene per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e per quelli della Regione siciliana e della Regione Sardegna - vengono somministrati dalla stessa Regione (cosiddetti "trasferimenti istituzionali"), in conformità a quanto previsto dal proprio statuto. Ne consegue che, dovendosi effettuare la pretesa compensazione sui predetti trasferimenti, sarebbe violata la neutralità finanziaria complessiva dell'operazione ai danni degli enti locali friulani, i quali non potrebbero a loro volta compensare la riduzione dei trasferimenti con il maggior gettito dell'IMU, che per legge è attribuito allo Stato.

4.4.- L'art. 1, comma 729, della legge n. 167 del 2013 viene altresì a collidere con le richiamate disposizioni statutarie e con il principio di leale collaborazione sotto un ulteriore profilo: ossia per la mancata previsione di una corretta condivisione, da parte dello Stato, dei dati analitici necessari ad effettuare in contraddittorio le compensazioni indispensabili ad assicurare la neutralità della riforma fiscale nelle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed, eventualmente, le altre operazioni di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 finalizzate alla razionalizzazione delle risorse tributarie assegnate alla medesima Regione ed ai propri enti locali.

È utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari ex art. 117, primo comma, Cost., e come tale "supremazia normativa" sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione. Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa.

Con riguardo alla fattispecie normativa in esame può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito.

Questa inadeguata traduzione del modello costituzionale nel meccanismo giuridico, che lo avrebbe dovuto in concreto attuare, viene a pregiudicare - attraverso la mancata previsione dell'obbligo di produrre adeguate informazioni finanziarie da parte dello Stato - la possibilità di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l'equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale.

Pur dovendo necessariamente utilizzare metodologie di stima preventiva, la pianificazione di detto riparto (conseguente alla riforma) tra i diversi livelli di governo territoriale rimane un fenomeno intrinsecamente giuridico e costituzionalmente rilevante. In quanto tale, riguarda anche gli interessi delle diverse collettività locali coinvolte, le quali hanno diritto ad un'informazione chiara e trasparente sull'utilizzazione del prelievo obbligatorio e sulla imputabilità delle scelte politiche sottese al suo impiego.

È opportuno in proposito ricordare che l'art. 1 della legge n. 42 del 2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti». La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed i propri enti territoriali sono comunità esponenziali del pluralismo sociale, nella cornice di una Repubblica una e indivisibile, tale anche in ragione del pluralismo istituzionale e delle istanze di autonomia che ne caratterizzano il tessuto democratico. In tale contesto, la chiarezza e la trasparenza dei rapporti tra prelievo tributario e suo impiego per le politiche regionali diventano un corredo indefettibile affinché tale esponenzialità si espliciti con connotati concreti.

Se i citati principi sono riferibili al prelievo tributario in generale, essi sono ancor più stringenti con riguardo alla disciplina del meccanismo dell'accantonamento, il quale comporta un sacrificio preventivo della fiscalità territoriale in attesa della definitiva attuazione del parametro normativo, una volta che siano disponibili con chiarezza i dati necessari



per il conguaglio tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del gettito proveniente dalle diverse tipologie tributarie interessate dalla riforma.

5.- In riferimento agli stessi parametri considerati per l'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013, anche le censure rivolte al comma 711 del medesimo articolo sono fondate.

La norma prevede che la compensazione del minor gettito dell'IMU, derivante dai precedenti commi 707, lettera c), e 708, avvenga attraverso un minor accantonamento delle quote di compartecipazione regionali ai tributi erariali. Dall'illegittimità del predetto meccanismo di accantonamento, affermata in relazione al comma 729, deriva che le operazioni di marginale rideterminazione quantitativa come quella prevista dalla disposizione in esame non possano essere preservate.

6.- Sono altresì fondate in riferimento ai richiamati parametri anche le questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 712, della legge n. 147 del 2013.

Con riguardo all'IMU sull'abitazione principale lo Stato ha comunque determinato l'accantonamento, sostituendo tale mancato gettito con quello della TASI. Per l'esercizio finanziario 2014 quest'ultimo tributo non ha fornito un provento equivalente a quello presunto dell'IMU, determinando quindi una maggiore riduzione ai danni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di oltre euro 9.300.000,00. Dalla precedente enunciazione di illegittimità costituzionale nei confronti del comma 729 e dall'acclarato inserimento della norma in esame nel meccanismo degli accantonamenti deriva pertanto anche l'illegittimità del comma 712.

7.- In ordine alle dichiarate illegittimità sono necessarie alcune precisazioni circa gli effetti dalle stesse prodotti sul meccanismo dell'accantonamento. Quest'ultimo, proprio in base al principio dell'equilibrio dinamico del bilancio, verrà meno a far data dalla pubblicazione della presente sentenza, fermo restando tuttavia che per i decorsi esercizi gli accantonamenti effettuati in via preventiva dovranno essere conciliati con i dati del gettito fiscale accertato, restituendo alla Regione ricorrente le somme trattenute in eccedenza.

La stessa ricorrente - consapevole della complessità della situazione finanziaria sedimentatasi a seguito della mancata compensazione degli accantonamenti - chiede in via subordinata la cessazione dell'accantonamento a far data dal giorno della pubblicazione della eventuale sentenza di accoglimento a condizione che lo Stato proceda in contraddittorio alle necessarie compensazioni per il periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del primo accantonamento (esercizio 2012), assicurandone la relativa copertura finanziaria nell'esercizio di effettuazione di tale compensazione. A ben vedere, con riguardo alla particolare situazione in esame, tale effetto risulta naturale conseguenza della specificità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni e del carattere di continuità dei bilanci pubblici, che consente rimodulazioni dei rapporti debitori e creditori tra Stato ed autonomie territoriali anche in esercizi successivi alla loro scadenza.

E ciò è coerente con quanto questa Corte ha già avuto occasione di sottolineare con riguardo all'inscindibile connessione tra il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio ed il carattere di continuità degli esercizi finanziari, il quale ne risulta naturale declinazione essendo «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (sentenza n. 155 del 2015), anche attraverso appropriate rimodulazioni dei rapporti fra Stato ed autonomie speciali «con riguardo ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015).

D'altronde, il principio dell'equilibrio dinamico, «[e]ssendo strettamente connesso [a quello] di continuità del bilancio, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, [...] può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015).

Peraltro, scrutinando una diversa fattispecie di natura tributaria proposta in via incidentale, questa Corte ha affermato che il legislatore deve provvedere tempestivamente «al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), [...] ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» (sentenza n. 10 del 2015).

8.- Restano assorbite le ulteriori censure rivolte all'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge n. 147 del 2013. Va inoltre precisato che la dichiarazione d'illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni, «essendo fondata sugli evocati parametri statutari [e sul principio di leale collaborazione tra le parti in causa] ha efficacia, con riguardo all'applicazione di dette norme, limitatamente all[a] Region[e] autonom[a] Friuli-Venezia Giulia» (sentenza n. 39 del 2014).

9.- La questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 723, della legge n. 147 del 2013 non è fondata in riferimento a tutti i parametri invocati dalla ricorrente.

La disposizione si limita ad introdurre a carico di tutti gli enti locali un mero obbligo di comunicazione, senza che il meccanismo di riparto del gettito fiscale venga modificato o alterato da tale disposizione. Inoltre, laddove tale comma richiama l'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012, si appalesa l'infondatezza dell'impugnazione per erroneità del presupposto interpretativo, dacché è stato confermato che esso non trova applicazione per l'autonomia speciale ricorrente.



10.- Anche le censure rivolte ai successivi commi 725 e 727 del medesimo articolo non sono fondate.

Le due disposizioni disciplinano rispettivamente il caso in cui sia stata versata allo Stato, a titolo di IMU, una somma spettante al Comune ed il caso opposto di indebito versamento a quest'ultimo, dettando prescrizioni per la comunicazione degli errori e le modalità con cui porvi rimedio. Per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è previsto che la "regolazione" avvenga nell'ambito dell'attuazione degli accantonamenti. I due commi non contengono nel loro precetto principale alcuna previsione lesiva e si limitano a rimettere la fase della "regolazione" concreta alla sede dell'accantonamento. Una volta rimosso il meccanismo degli accantonamenti, la "regolazione" avverrà semplicemente in altro modo, senza alcun pregiudizio per le finanze regionali.

11.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013 è inammissibile.

Con riferimento alla norma di specie difetta ogni specifico percorso argomentativo a suffragio della dedotta illegittimità, non essendo sufficiente il generico rinvio al precedente ricorso, deciso nel senso della inammissibilità con la sentenza n. 155 del 2015 di questa Corte. Per tale ragione la censura, genericamente proposta nei confronti della citata disposizione, deve essere dichiarata inammissibile per carenza di motivazione (*ex multis*, sentenza n. 220 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe,

1) *dichiara, con gli effetti di cui in motivazione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 723, 725 e 727, della legge n. 147 del 2013, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 4, numero 1-bis), 48, 49, 51, secondo comma, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione alla normativa di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), in relazione al principio di neutralità finanziaria previsto dall'art. 1, comma 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), nonché in riferimento agli artt. 3 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. ed ai principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento ai medesimi parametri di cui al punto precedente, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

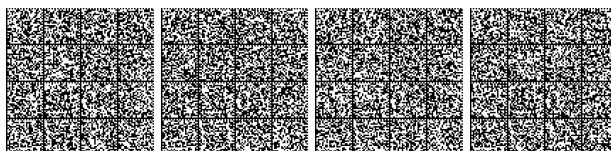
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 189

Sentenza 14 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme in tema di interventi sul patrimonio edilizio esistente, di semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, di allestimenti nelle aziende ricettive all'area aperta e di sviluppo del turismo golfistico.

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), artt. 7, comma 1, lettera *f*); 18; 20 e 23, commi 6 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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera *f*); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-30 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

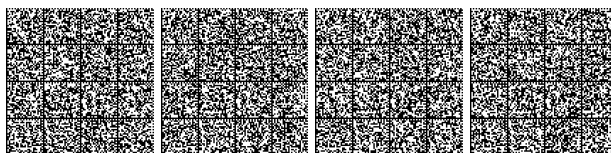
udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 27-30 gennaio 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 2 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera *f*); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico).

1.1.- In particolare, con riguardo all'art. 7, comma 1, lettera *f*), il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato la violazione degli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere *l*) e *s*), della Costituzione. Con riferimento all'art. 18, ha dedotto il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. In relazione all'art. 20, ha lamentato la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Infine, quanto all'art. 23, commi 6 e 7, ha denunciato



il contrasto per eccesso dalle competenze di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché il contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, terzo comma, Cost.

2.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 9 marzo 2012 si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, che ha richiesto di dichiarare inammissibili e, comunque sia, infondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.- Il ricorso statale ha per oggetto, in primo luogo, l'art. 7, comma 1, lettera *f*), della citata legge regionale, il quale inserisce il comma 5-ter all'art. 8 della legge regionale 22 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), legge attuativa del cosiddetto piano casa. Ai sensi della disposizione inserita, gli interventi edilizi di cui agli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge regionale n. 4 del 2009 «sono realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali; possono essere superati gli indici massimi di fabbricabilità. È in ogni caso fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice civile e i diritti dei terzi».

3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri riconosce che la Regione autonoma della Sardegna è titolare della potestà legislativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica» ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *f*), dello statuto speciale e ha competenza esclusiva in materia di «piani territoriali paesistici» ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna). Sottolinea anche, però, che queste competenze legislative devono essere esercitate in armonia con la Costituzione e con i principî dell'ordinamento giuridico della Repubblica, rispettando altresì gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali, nonché le norme fondamentali delle riforme economiche-sociali, quali sono quelle in tema di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», adottate dallo Stato in base alla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Ciò premesso, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che l'impugnato art. 7, comma 1, lettera *f*), «appare suscettibile di essere interpretat[o] secondo un'accezione ampia», tale da porsi in contrasto con i suddetti limiti.

In primo luogo, posto che nella generica locuzione «disposizioni normative regionali» può ricomprendersi anche la disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che gli interventi edilizi potrebbero essere compiuti in deroga a quest'ultimo, in contrasto quindi con la norma di grande riforma economico-sociale posta dall'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, nonché con i limiti derivanti dalla disciplina statale concernente i vincoli paesaggistici e con i principî di tutela dei beni paesaggistici contenuti negli artt. 131 e seguenti del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Ne conseguirebbe la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In secondo luogo, posto che la disposizione impugnata fa salvo soltanto il rispetto delle norme del codice civile e dei diritti dei terzi, gli interventi edilizi potrebbero essere compiuti in deroga alle disposizioni di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Infine, gli interventi edilizi potrebbero essere compiuti in deroga anche alle misure di controllo dell'urbanizzazione stabilite in materia di rischi di incidenti rilevanti di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), attuativo della cosiddetta direttiva Seveso, e delle collegate previsioni dettate con decreto ministeriale 9 maggio 2001 (Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante). La disposizione impugnata, perciò, sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza della normativa europea, e con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nella parte in cui disporrebbe in modo difforme dalla normativa statale in materia.

3.2.- Con l'atto di costituzione, la Regione autonoma della Sardegna eccepisce, innanzitutto, che le censure concernenti l'art. 7, comma 1, lettera *f*), sono inammissibili perché ipotetiche, prospettandosi vizi meramente eventuali, connessi ad una determinata interpretazione della disposizione censurata.

Nel merito, la resistente osserva che la disposizione censurata si limita a fare riferimento alla possibilità di derogare alla normativa regionale in materia di urbanistica e di edilizia, e non già a quella statale, senza neppure fare menzione del piano paesaggistico regionale il quale, comunque sia, ha natura di atto amministrativo generale e non di



regolamento. Dunque, non essendo stato il piano paesaggistico richiamato dalla disposizione censurata - che invece contempla altri strumenti urbanistici - ed essendo il piano un atto amministrativo, e non normativo, ne deriverebbe che gli interventi edilizi di cui alla suddetta disposizione non possono derogarvi.

Non vi sarebbe poi, secondo la difesa regionale, alcuna invasione della materia «ordinamento civile», perché l'art. 7, comma 1, lettera *f*), non investirebbe affatto le regole che disciplinano i rapporti tra privati, ma si riferirebbe esclusivamente all'attività edificatoria, da ricomprendersi nella materia «edilizia ed urbanistica» attribuita in via esclusiva alla Regione autonoma della Sardegna dallo statuto speciale. D'altra parte, risulterebbe impossibile anche soltanto ipotizzare che tale disciplina possa incidere sul regime degli standard urbanistici dettati dal d.m. n. 1444 del 1968, essendo questo un atto normativo che certamente non rientra nelle «disposizioni normative regionali».

Correlativamente infondato, poi, sarebbe il ricorso laddove si lamenta la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., sul presupposto che la disposizione impugnata metterebbe a repentaglio l'attuazione della cosiddetta normativa sulla prevenzione dei grandi rischi. La disciplina oggetto di censura, infatti, non consentirebbe affatto di costruire dovunque, ma solo di ampliare, dati certi presupposti, fabbricati legittimamente già esistenti, e perciò rispettosi degli strumenti urbanistici vigenti.

3.3.- Nelle due memorie depositate nella cancelleria di questa Corte, l'una il 5 maggio 2015 e l'altra il 24 maggio 2016, la Regione autonoma della Sardegna argomenta ulteriormente, innanzitutto, circa l'inammissibilità delle censure rivolte alla disposizione impugnata. Il ricorrente, infatti, da un lato non avrebbe motivato sulle ragioni in base alle quali la disposizione impugnata, che espressamente consente la deroga alla normativa regionale, consentirebbe la deroga anche a un atto normativo statale quale il d.m. n. 1444 del 1968, e, dall'altro, egli avrebbe dovuto indicare specificamente le disposizioni della normativa in materia di rischi e incidenti industriali violate dall'art. 7, comma 1, lettera *f*).

Nel merito, la difesa regionale afferma che questa Corte si è già pronunciata sulla disciplina relativa al cosiddetto piano casa della Regione autonoma della Sardegna con la sentenza n. 46 del 2014, con la quale è stata dichiarata infondata «con considerazioni di sistema» una questione di legittimità sollevata nei confronti di altra disposizione - l'art. 2 - della legge regionale n. 4 del 2009, novellata nell'art. 8 dalla norma impugnata.

Osserva, infatti, che con tale decisione questa Corte avrebbe ricondotto la normativa impugnata alla materia urbanistica e non invece alla tutela paesaggistica: conseguentemente, dovrebbe escludersi che la disposizione oggetto di censura autorizzi interventi edilizi in deroga al piano paesaggistico regionale.

La medesima pronuncia dovrebbe condurre a ritenere del pari infondata la censura con cui si lamenta la possibilità di effettuare interventi edilizi in deroga al d.m. n. 1444 del 1968, perché questa Corte avrebbe già escluso che tale ipotesi sia riscontrabile nella normativa *de qua*. Si aggiunge, poi, che deroghe di tal fatta sarebbero ora consentite, peraltro, dall'art. 2-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), come novellato dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

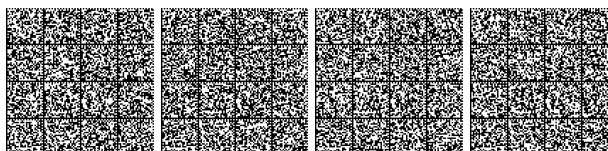
Infine, proprio perché la sentenza n. 46 del 2014 avrebbe precisato che la legge regionale *de qua* opera sul piano della legislazione urbanistica e non su quello della legislazione a tutela dell'ambiente e del paesaggio, dovrebbe ritenersi infondato il ricorso anche laddove lamenta la possibilità che la norma impugnata consenta interventi edilizi in deroga alla normativa in materia di rischi e incidenti industriali.

3.4.- Con memoria depositata il 17 maggio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver precisato che nel giudizio in via principale la questione di costituzionalità può esser posta «in relazione ad una ragionevole interpretazione della norma censurata, che si intende scongiurare», chiede che sia respinta la relativa eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa regionale.

Nel merito, il ricorrente insiste nel sostenere che il contrasto con i parametri costituzionali evocati si debba alla circostanza per cui nella normativa regionale derogabile ai sensi dell'impugnato art. 7, comma 1, lettera *f*), deve certamente comprendersi, a differenza di quanto eccepito dalla Regione autonoma della Sardegna, anche il piano paesaggistico regionale. Osserva infatti, anche mercé un'analisi del suo contenuto, che quest'ultimo è atto avente natura mista, presentando caratteri sia di tipo normativo sia di tipo amministrativo, e che il rilevato contrasto con le norme costituzionali sarebbe suffragato da quanto statuito da questa Corte nella recentissima sentenza n. 11 del 2016.

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce che, poiché la norma impugnata fa espressamente salvo soltanto il rispetto delle disposizioni del codice civile e i diritti dei terzi, essa consentirebbe interventi edilizi in deroga non solo alla normativa regionale, ma anche a quanto previsto dal d.m. n. 1444 del 1968, in tema di distanze dai fabbricati.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in secondo luogo, l'art. 18 della legge regionale oggetto del presente giudizio, il quale inserisce l'art. 5-*bis* dopo l'art. 5 della legge della Regione Sardegna 12 agosto 1998, n. 28 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica trasferite alla Regione autonoma della Sardegna



con l'art. 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l'art. 57 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348), dettando norme in tema di interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili sottoposti alle norme di tutela di cui alla Parte III del d.lgs. n. 42 del 2004.

La disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché - prevedendo che, dopo una prima fase di applicazione, la Giunta regionale può individuare, per gli interventi di lieve entità, ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni) - violerebbe la disciplina statale concernente l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, normativa di grande riforma economico-sociale.

4.1.- Con l'atto di costituzione, la Regione autonoma della Sardegna ritiene, innanzitutto, che la censura sia inammissibile perché eventuale e meramente ipotetica, rilevando che lo Stato potrà eventualmente dolersi della delibera della Giunta regionale solo nel caso in cui essa violi la disciplina statale dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nel merito, la questione sarebbe, comunque sia, infondata. La difesa regionale osserva che secondo la giurisprudenza di questa Corte è inibito alle Regioni introdurre disposizioni che determinino un minor rigore di protezione ambientale, per cui la presunta lesione di competenza statale si potrà eventualmente verificare solo una volta che la Giunta regionale abbia adottato la delibera. Quest'ultima, infatti, deve intervenire nella materia «edilizia ed urbanistica» di competenza esclusiva regionale, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera f), dello statuto speciale, ma in conformità ai principi contenuti nel d.P.R. n. 139 del 2010, di modo che solo dopo la sua adozione si potrà verificare se è stato o no introdotto un livello maggiore o minore di tutela ambientale o paesaggistica.

4.2.- Nelle memorie successivamente depositate, la resistente eccepisce ulteriormente l'inammissibilità della questione «per non aver il ricorrente articolato le censure tenendo in debito conto le norme di attuazione statutaria che conferiscono alla Regione competenza legislativa primaria in materia di “tutela del paesaggio”», richiamando a tal proposito la sentenza n. 288 del 2013 di questa Corte.

Nel merito, rileva che proprio lo Stato, dando attuazione all'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 42 del 2004, ha riconosciuto alle Regioni autonome, con l'art. 6 del d.P.R. n. 139 del 2010, la competenza a regolare i profili procedurali dell'autorizzazione paesaggistica semplificata e che, pertanto, la disposizione censurata «si inserisce armonicamente [...] in un ambito d'autonomia specificamente disegnato» dalla normativa statale.

4.3. - Con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato chiede, innanzitutto, che siano respinte le eccezioni di inammissibilità: sia perché l'interesse sarebbe «attuale perché attuale è l'invasione della competenza statale da parte della Regione, che non ha rispettato il disposto dell'art. 117 per la parte applicabile in materia», sia perché nel ricorso si sarebbe invero fatto riferimento anche alla disciplina statutaria regionale ed a quella attuativa, rilevando però la prevalenza delle competenze statali ex art. 117 Cost.

Nel merito, la difesa statale osserva che il contrasto con la disciplina statale sull'autorizzazione paesaggistica è dato dal fatto che, sebbene quest'ultima autorizzi le Regioni a statuto speciale ad adottare le norme necessarie a disciplinare il procedimento semplificato, non consente loro di individuare «ulteriori forme di semplificazione del procedimento», come invece dispone la norma censurata.

5.- Il ricorso statale ha, in terzo luogo, per oggetto l'art. 20 della legge regionale impugnata, il quale sostituisce il comma 4-bis dell'art. 6 della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive). Tale disposizione prevede che, al ricorrere di requisiti specificamente indicati, taluni allestimenti mobili di pernottamento collocati nelle aziende ricettive all'area aperta non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura la richiamata disposizione in quanto non spetterebbe «alla normativa regionale qualificare alcuni interventi come paesaggisticamente irrilevanti, ampliando la previsione dell'articolo 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio». Così facendo, invece, la legge sarda consentirebbe attività prive dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo codice - che è norma di grande riforma economico-sociale, in quanto tale vincolante per la Regione autonoma della Sardegna - in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.1.- Con l'atto di costituzione la Regione autonoma della Sardegna eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso *in parte qua*, in quanto si limiterebbe a prospettare dubbi connessi alla portata interpretativa e applicativa della normativa in questione.



Nel merito, la questione di legittimità sarebbe infondata. Sarebbe destituito di fondamento l'assunto da cui muove il ricorrente, secondo il quale la disposizione impugnata avrebbe esteso gli interventi qualificati come paesaggisticamente irrilevanti e avrebbe ecceduto, dunque, dai limiti spettanti all'autonomia regionale: la normativa censurata, infatti, espressamente disciplina solo gli allestimenti mobili di pernottamento - i quali, per loro natura, non possono determinare un mutamento definitivo nell'assetto del territorio - ed anzi richiede che gli accessori e le pertinenze siano rimovibili in ogni momento.

5.2.- Nelle memorie successivamente depositate, la Regione autonoma della Sardegna avanza un'ulteriore eccezione di inammissibilità, analoga a quella già proposta avverso l'impugnazione dell'art. 18: il ricorrente non avrebbe articolato le censure «tenendo in conto le norme di attuazione statutaria che conferiscono alla Regione una competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio».

Quanto al merito, la difesa regionale ribadisce che la questione sarebbe infondata, ricordando che tanto la giurisprudenza amministrativa quanto quella penale - quest'ultima pronunciata anche con riferimento alla disposizione oggetto del presente ricorso (si richiama, in proposito, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 14 maggio-13 settembre 2013, n. 37572) - hanno riconosciuto che ciò che contraddistingue l'edificazione urbanisticamente e paesaggisticamente rilevante è il carattere permanente della struttura, espressamente escluso dalla disposizione impugnata.

Rileva, poi, a dimostrazione che la Regione autonoma della Sardegna ben poteva adottare la disposizione censurata, che con la sentenza n. 278 del 2010 questa Corte ha dichiarato incostituzionale una disposizione statale analoga a quella impugnata nel presente giudizio, perché impingeva nella competenza regionale in materia di «governo del territorio». Infine, osserva che recentemente il legislatore statale (il riferimento è al novellato art. 3, comma 1, lettera e, del d.P.R. n. 380 del 2001) è andato ben oltre quanto stabilito nella disposizione censurata con riguardo agli interventi che non debbono qualificarsi di nuova costruzione: ciò che non solo dimostrerebbe l'infondatezza del ricorso, ma l'improcedibilità o inammissibilità dello stesso per sopravvenuta carenza d'interesse.

5.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, dopo aver chiesto che siano respinte le eccezioni di inammissibilità, ha rilevato che la disposizione regionale si riferisce senza dubbio anche a strutture che, pure se non rilevanti a fini urbanistici ed edilizi, ben possono essere paesaggisticamente significative, incidendo sulla conformazione del paesaggio per ciò stesso necessitando di controllo e autorizzazione: non rilevanti, pertanto, sarebbero la giurisprudenza amministrativa e penale richiamate dalla difesa regionale. Allo stesso modo, non sarebbe pertinente l'evocata sentenza di questa Corte n. 278 del 2010, dal momento che la circostanza per cui il legislatore statale non può dettare una normativa di dettaglio circa le strutture turistico-ricettive all'aperto - trattandosi della materia «governo del territorio» - non consentirebbe in ogni caso al legislatore regionale di adottare una disciplina in deroga a norme di grandi riforme economico-sociali quali l'art. 149 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

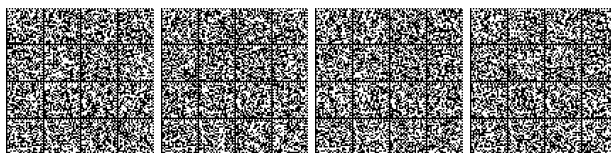
6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, in quarto luogo, impugna anche l'art. 23, commi 6 e 7, della legge oggetto del presente giudizio, il quale, apportando modifiche all'art. 5 della legge regionale 21 settembre 2011, n. 19 (Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico), ha previsto, in particolare, che la Giunta regionale proponga gli adeguamenti al piano paesaggistico regionale necessari per consentire, anche in ambito costiero, la realizzazione di nuove strutture residenziali ricettive connesse ai campi da golf.

Il ricorrente ritiene che la normativa impugnata sia in violazione del principio della pianificazione necessariamente congiunta (Stato-Regione) sui beni paesaggistici, previsto negli artt. 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, indubbiamente qualificabile come normativa di grande riforma economico-sociale, ponendosi così in contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, oltre che con gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, terzo comma, Cost.

6.1.- La Regione autonoma della Sardegna, dopo avere chiesto nell'atto di costituzione che le questioni di legittimità costituzionale relative alla suddetta normativa siano dichiarate inammissibili o infondate, nella memoria depositata il 5 maggio 2015 ha chiesto sia dichiarata la cessata materia del contendere, in considerazione, per un verso, della abrogazione - pienamente satisfattiva delle pretese del ricorrente - dell'intera legge regionale n. 19 del 2011 e delle successive modifiche e integrazioni ad opera dell'art. 44, comma 5, della legge regionale 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio) e, per un altro, della circostanza per cui la legge abrogata non è mai stata applicata nelle more del presente giudizio.

6.2.- L'8 giugno 2015 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, previa delibera del Consiglio dei ministri, atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alle suddette questioni di legittimità costituzionale.

6.3.- Con atto depositato il 12 maggio 2016, la Regione autonoma della Sardegna, previa delibera della Giunta regionale, ha accettato la rinuncia parziale al ricorso.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera *f*); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), per violazione degli artt. 9; 117, primo e secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 118, terzo comma, della Costituzione, oltre che per eccesso dalle competenze di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Le disposizioni censurate, che novellano precedenti leggi regionali, dettano norme in tema di interventi sul patrimonio edilizio esistente, di semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, di allestimenti nelle aziende ricettive all'area aperta e di sviluppo del turismo golfistico.

2.- Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato l'8 giugno 2015, ha rinunciato al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 23, commi 6 e 7, della legge regionale censurata, in ragione dell'abrogazione, disposta dall'art. 44, comma 5, della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), dell'intera legge regionale n. 19 del 2011, e successive modifiche e integrazioni, fra cui proprio quella operata con l'impugnato art. 23.

La rinuncia parziale è stata formalmente accettata dalla Regione autonoma della Sardegna, con atto depositato il 12 maggio 2016.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, va dichiarata l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità dell'art. 23, commi 6 e 7, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2011.

3.- Restano, quindi, da esaminare i tre insiemi di questioni relative alle disposizioni di cui agli artt. 7, comma 1, lettera *f*), 18 e 20 della legge regionale impugnata.

4.- L'art. 7, comma 1, lettera *f*), inserisce il comma *5-ter* nell'art. 8 della legge regionale 22 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), legge attuativa del cosiddetto piano casa, prevedendo che gli interventi edilizi di cui agli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge novellata «sono realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali; possono essere superati gli indici massimi di fabbricabilità. È in ogni caso fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice civile e i diritti dei terzi».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione violerebbe gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere *l*) e *s*), Cost., perché si porrebbe in contrasto con i limiti che la Regione autonoma della Sardegna incontra nell'esercizio delle proprie competenze, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *f*), dello statuto speciale, in materia di «edilizia ed urbanistica», e, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), in materia di «piani territoriali paesistici». La norma impugnata, infatti, consentirebbe che gli interventi edilizi di cui essa fa riferimento siano realizzati in deroga alla disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), nonché alle misure di controllo dell'urbanizzazione stabilite in materia di rischi di incidenti rilevanti di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), attuativo della cosiddetta direttiva Seveso, e alle collegate previsioni dettate con decreto ministeriale 9 maggio 2001 (Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante).

4.1.- In relazione alle questioni di legittimità costituzionale ora in esame vanno preliminarmente respinte le tre diverse eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma della Sardegna.

La difesa regionale lamenta, in primo luogo, che le censure sono ipotetiche e che prospettano vizi meramente eventuali, connessi a una determinata interpretazione della disposizione censurata. Tuttavia, come peraltro riconosce anche la stessa Regione autonoma della Sardegna, «costituisce affermazione costante nella giurisprudenza di questa Corte l'ammissibilità, nei giudizi in via principale, delle questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (tra le ultime, sentenze n. 269 e n. 207 del 2014), purché le interpretazioni "non siano implausibili e irragionevolmente scol-



legate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (sentenza n. 245 del 2015; nello stesso senso, più di recente, sentenza n. 3 del 2016). È quanto precisamente accade nell'occasione in esame, dal momento che l'interpretazione «secondo un'accezione ampia» posta in essere dal ricorrente non è affatto implausibile né pretestuosa e, dunque, non è preclusiva di un esame nel merito.

Del pari da respingere è la seconda eccezione di inammissibilità. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione autonoma della Sardegna, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sufficientemente motivato sulle ragioni per le quali la disposizione impugnata, che espressamente consente interventi edilizi in deroga alla normativa regionale, li autorizzerebbe anche in deroga a un regolamento statale quale il d.m. n. 1444 del 1968: ciò si evincerebbe, a detta del ricorrente, dalla circostanza per cui la norma censurata fa espressamente salvo il rispetto del solo codice civile e dei diritti dei terzi, ma non impone anche quello del citato d.m.

Anche la terza eccezione di inammissibilità non è meritevole di accoglimento. È vero che lo Stato non ha indicato specificamente le disposizioni della normativa statale in materia di rischi e incidenti industriali che sarebbero violate dall'art. 7, comma 1, lettera *f*), ma ciò proprio perché il ricorrente non ha inteso lamentare il contrasto con puntuali norme previste dalla richiamata legislazione statale, bensì il fatto che gli interventi edilizi autorizzati dalla legge regionale possano di volta in volta essere compiuti in deroga a detta legislazione.

4.2.- Nel merito, le questioni di legittimità ora in esame non sono fondate, nei limiti e nei termini che seguono.

4.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 7, comma 1, lettera *f*), rilevando che detto articolo «appare suscettibile di essere interpretat[o] secondo un'accezione ampia», tale da porsi in contrasto con i limiti che la Regione autonoma della Sardegna incontra nell'esercizio delle competenze legislative in materia di «edilizia ed urbanistica» e di «piani territoriali paesistici».

Questa Corte ha già precisato che il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base - per quanto qui viene in rilievo - del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica”» (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, anche la sentenza n. 536 del 2002).

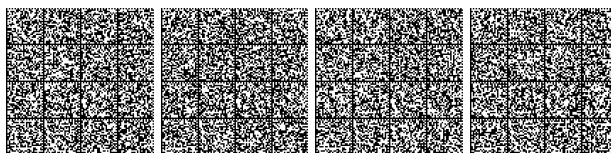
Il legislatore regionale è poi tenuto a rispettare quanto previsto dal d.m. n. 1444 del 1968 che, come questa Corte ha in più occasioni affermato, «integra la disciplina privatistica delle distanze» (sentenza n. 114 del 2012), la quale può essere derogata dalla normativa regionale solo in quanto questa persegue «chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l'operatività dei suoi precetti a “strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio” (sentenza n. 232 del 2005)» (sentenza n. 6 del 2013), secondo un principio che è stato sostanzialmente recepito dal legislatore statale all'art. 2-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), inserito dall'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 (sentenza n. 134 del 2014).

Infine, la legislazione regionale non può porsi in contrasto con la normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti, che questa Corte ha già ricondotto alla materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sentenze n. 135 del 2005 e n. 407 del 2002).

4.4.- Tuttavia, l'interpretazione della disposizione impugnata ipotizzata dal Presidente del Consiglio dei ministri, tale da ricavarne norme in contrasto con detti limiti - sebbene non sia implausibile e, come detto, non precluda pertanto l'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale - non è certamente la sola possibile.

La disposizione impugnata, infatti, può essere interpretata in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia normativa, come d'altro canto esattamente prospettato anche dalla stessa Regione autonoma della Sardegna nei diversi atti difensivi.

Innanzitutto, si deve escludere, proprio in ragione del principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 11 del 2016), che il piano paesaggistico regionale sia derogabile: ciò perché l'intervento legislativo regionale - da ricondurre, come questa Corte ha già rilevato con la sentenza n. 46 del 2014, alla materia «edilizia ed urbanistica» - espressamente dispone la possibilità di compiere alcuni interventi in deroga ai «regolamenti edilizi e [agli] strumenti urbanistici comunali vigenti», senza comprendere, dunque, alcun riferimento al piano paesaggistico regionale. D'altra parte, l'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2009, nel cui art. 8 è inserito dalla disposizione impugnata il comma 5-*ter*, espressamente afferma che l'intervento legislativo intende favorire interventi nel settore edilizio diretti alla riqualificazione ed al miglioramento anche «della compatibilità paesaggistica», ciò che



costituisce ulteriore argomento ermeneutico idoneo ad escludere che detti interventi edilizi possano essere realizzati in deroga al piano paesaggistico regionale.

Quanto, poi, alla possibilità che questi ultimi possano essere effettuati in deroga al d.m. n. 1444 del 1968 e alla normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti, va innanzitutto rilevato che il disposto normativo impugnato consente bensì che taluni interventi edilizi siano realizzati in deroga ai regolamenti edilizi, agli strumenti urbanistici comunali vigenti e alle «vigenti disposizioni normative regionali», al cui ambito, con tutta evidenza, non può però certamente ricondursi la legislazione statale. È anche alla luce di questo primo periodo del comma inserito dalla disposizione censurata, poi, che deve essere interpretato l'ultimo periodo del medesimo comma: con la clausola di salvezza ivi prevista, il legislatore regionale ha voluto espressamente escludere che gli interventi edilizi possano essere realizzati in violazione delle disposizioni del codice civile - il cui richiamo, peraltro, deve intendersi come riferito all'intera disciplina civilistica di cui il d.m. n. 1444 del 1968 è parte integrante e fondamentale (sentenza n. 134 del 2014) - e dei diritti dei terzi, senza perciò consentire, tuttavia, che essi siano effettuati in deroga ad altra normativa statale, la quale pertanto deve in ogni caso essere osservata.

L'art. 7, comma 1, lettera *f*), della legge regionale impugnata deve pertanto essere interpretato nel senso che gli interventi edilizi ivi previsti non possono essere realizzati in deroga né al piano paesaggistico regionale né alla legislazione statale.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, in secondo luogo, impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., l'art. 18 della censurata legge regionale, il quale inserisce l'art. 5-*bis* dopo l'art. 5 della legge regionale 12 agosto 1998, n. 28 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica trasferite alla Regione autonoma della Sardegna con l'art. 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l'art. 57 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348). La disposizione inserita prevede che: «1. In sede di prima applicazione, gli interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili sottoposti alle norme di tutela di cui alla parte III del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modifiche, ed indicati nell'elenco allegato al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche), sempre che comportino un'alterazione dei luoghi e dell'aspetto esteriore degli edifici, sono assoggettati al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica così come disciplinato nel regolamento emanato con il citato decreto presidenziale. 2. La Giunta regionale, con direttiva adottata previa deliberazione, può individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010».

Le censure del ricorrente hanno per oggetto, in verità, il solo secondo comma della disposizione *de qua*, il quale violerebbe la disciplina statale concernente l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Quest'ultima, infatti, è norma di grande riforma economico-sociale, funzionale ad assicurare uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale nella delicata fase di tutela preventiva del bene protetto.

5.1.- Anche in relazione a questa questione di legittimità costituzionale vanno preliminarmente respinte le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla Regione autonoma della Sardegna.

La difesa regionale lamenta, innanzitutto, la carenza di attualità della censura, rilevando che lo Stato potrà eventualmente dolersi soltanto della delibera della Giunta regionale che violi la disciplina statale dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio. In senso contrario è tuttavia dirimente l'osservazione per cui, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «non è ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti di atti che siano la diretta applicazione di preesistenti disposizioni legislative non impuginate» (sentenza n. 30 del 2012), quale evidentemente sarebbe la delibera di Giunta di cui al censurato art. 18.

In secondo luogo, la Regione resistente eccepisce che il ricorrente ha articolato le censure senza tenere in conto «le norme di attuazione statutaria che conferiscono alla Regione una competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio». Tuttavia, va osservato, innanzitutto, che su tale competenza e sui limiti che essa incontra, il Presidente del Consiglio dei ministri si diffonde nella parte iniziale del ricorso, svolgendo considerazioni che, sebbene compiute in premessa delle questioni di legittimità promosse nei confronti dell'art. 7, comma 1, lettera *f*), della legge regionale impugnata, hanno carattere generale e risultano riferite a tutte le censure proposte con l'atto introduttivo del presente giudizio. Inoltre, nell'articolazione della censura avente per oggetto l'art. 18, espressamente il ricorrente lamenta il contrasto con l'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio che «costituisce una norma di grande riforma economico-sociale»: qualificazione, questa, che evidentemente presuppone il riconoscimento in capo alla Regione autonoma della Sardegna di una competenza da tale norma limitata.

5.2.- Nel merito, la questione di legittimità ora in esame non è fondata, nei limiti e nei termini che seguono.



5.3.- L'art. 146, comma 9, quarto periodo, del codice dei beni culturali e del paesaggio dispone che «[c]on regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2008, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata, salvo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni».

Il previsto regolamento è stato adottato con il d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni), il cui art. 6, rubricato come «Efficacia immediata delle disposizioni in tema di autorizzazioni semplificate» dispone che «1. Ai sensi dell'articolo 131, comma 3, del Codice, le disposizioni del presente decreto trovano immediata applicazione nelle regioni a statuto ordinario. 2. In ragione dell'attinenza delle disposizioni del presente decreto ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e della natura di grande riforma economico sociale del Codice e delle norme di semplificazione procedimentale in esso previste, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità agli statuti ed alle relative norme di attuazione, adottano, entro centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri del presente decreto.».

5.4.- La disposizione censurata costituisce dunque attuazione, come rileva anche la difesa regionale, di quanto previsto dalla normativa statale. Il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, ritiene che l'aggettivo «ulteriori» di cui alla disposizione impugnata consentirebbe alla Giunta regionale di individuare forme di «maggiore semplificazione» rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, ponendosi così in contrasto con l'evocato parametro costituzionale.

A tale interpretazione - che determinerebbe l'insorgere dell'antinomia normativa paventata nel ricorso, dal momento che, come si è già detto, le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali adottati nella materia «tutela dell'ambiente» continuano a imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna - deve tuttavia preferirsene altra, tale da rendere la disposizione impugnata conforme a Costituzione. Il comma 2 della disposizione inserita dal censurato art. 18, infatti, deve essere inteso nel senso che la Giunta può prevedere forme di semplificazione «diverse» da quelle previste dalla normativa statale, nel frattempo applicabile anche nella Regione autonoma della Sardegna ai sensi del comma 1 della medesima disposizione, ma non per questo di «maggiore semplificazione», tanto più che è la stessa disposizione regionale a prevedere che esse debbono essere conformi ai principi contenuti nel citato d.P.R. n. 139 del 2010.

6.- In terzo e ultimo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., l'art. 20 della legge regionale oggetto del presente giudizio, il quale sostituisce il comma 4-*bis* dell'art. 6 della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive), introdotto dalla legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale). Il citato comma 4-*bis* ora prevede che: «Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo, nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata, gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività, sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e, anche se collocati in via continuativa, non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. A tal fine tali allestimenti devono: *a*) conservare i meccanismi di rotazione in funzione; *b*) non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento.».

Il ricorrente censura detta disposizione perché non spetterebbe «alla normativa regionale qualificare alcuni interventi come paesaggisticamente irrilevanti, ampliando la previsione dell'articolo 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio» e così consentendo attività prive dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo codice, norma di grande riforma economico-sociale.

6.1.- Anche in relazione a quest'ultima questione di legittimità costituzionale, devono preliminarmente essere prese in esame le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione autonoma della Sardegna.

Queste, peraltro, sono analoghe a quelle già avanzate con riferimento alle altre questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso statale e debbono pertanto essere parimente rigettate.

La Regione resistente lamenta, in primo luogo, che il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta generici dubbi, connessi alla portata interpretativa e applicativa della disposizione censurata: tuttavia, ciò che conta è che l'interpretazione di quest'ultima non è né implausibile né pretestuosa, di modo che non appare preclusiva di un esame nel merito.

In secondo luogo, la difesa regionale eccepisce che il ricorrente ha articolato le censure senza tenere in conto «le norme di attuazione statutaria che conferiscono alla Regione una competenza legislativa primaria in materia di tutela del



paesaggio». Al riguardo vale quanto già osservato in relazione alla questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 18 della legge regionale impugnata, ovvero che, non solo su tale competenza e sui limiti che essa incontra il Presidente del Consiglio dei ministri si diffonde nella prima parte del ricorso - svolgendo considerazioni che, sebbene compiute in premessa delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 7, comma 1, lettera *f*), della legge regionale impugnata, hanno carattere generale e sono riferite a tutte le censure proposte con l'atto introduttivo del presente giudizio - ma che, inoltre, espressamente lo Stato lamenta il contrasto dell'art. 20 della legge regionale impugnata con la «norma di grande riforma economico-sociale» posta dall'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, così chiaramente dando per presupposta una competenza della Regione autonoma della Sardegna da tale norma limitata.

6.2.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata, nei termini che seguono.

6.3.- È innanzitutto necessario precisare che l'impugnativa statale non concerne, in verità, l'intera disposizione regionale, ma la parte di essa che qualifica gli interventi ivi previsti come paesaggisticamente irrilevanti. Difatti, lo Stato non censura affatto la qualificazione di detti interventi come irrilevanti ai fini urbanistici ed edilizi, essendo tale qualificazione riconducibile alla potestà primaria in materia «edilizia e urbanistica» conferita alla Regione autonoma della Sardegna dall'art. 3, comma 1, lettera *f*), dello statuto speciale. Da ciò consegue, peraltro, che la giurisprudenza amministrativa e penale in tema di edilizia e urbanistica, richiamata dalla difesa regionale, non è pertinente.

6.4.- Questa Corte si è già pronunciata su disposizioni dal contenuto sostanzialmente analogo a quello della disposizione impugnata, adottate però dal legislatore statale e censurate dalle Regioni per lesione delle proprie competenze, impugnate sotto profili diversi da quelli in considerazione nel presente giudizio.

Con la sentenza n. 278 del 2010, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia). In detta pronuncia, questa Corte rilevò, preliminarmente, che «l'oggetto principale, il suo "nucleo essenziale"» della disposizione impugnata era costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia relativa all'installazione di mezzi mobili di pernottamento e che, pertanto, essa doveva essere ricondotta alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ciò posto, accogliendo i ricorsi regionali che lamentavano una invasione di competenza in ambito di potestà concorrente, la disposizione allora censurata fu ritenuta illegittima perché norma di dettaglio avente a oggetto «una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti», che non lasciava, in tal modo, alcuno spazio al legislatore regionale.

Con la recente sentenza n. 189 del 2015 è stata poi dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 41, comma 4, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che era intervenuto sul testo dell'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, modificandolo in modo che fossero da considerarsi, comunque sia, interventi di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere che fossero utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non fossero diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee «ancorché [fossero] installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti». Questa Corte osservò che la norma impugnata presentava vizi di legittimità analoghi a quelli riscontrati nella disposizione annullata con la sentenza n. 278 del 2010, perché anch'essa sottraeva al legislatore regionale ogni spazio di intervento, «determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima».

6.5.- Nel presente giudizio, come si è già precisato, vengono tuttavia in considerazione, pur a fronte di disposizione analoga a quelle già scrutinate da questa Corte, contenute in leggi statali, profili inerenti non al «governo del territorio» ma, diversamente, alla «tutela del paesaggio».

Osserva a tal proposito il ricorrente che anche un intervento non rilevante a fini urbanistici ed edilizi, perché a carattere non permanente, «ben può essere paesaggisticamente significativo, in quanto, andando ad incidere sulla conformazione del paesaggio, necessita di un apposito controllo e successiva autorizzazione». È del tutto evidente che non ogni intervento qualificato dalla norma impugnata come paesaggisticamente irrilevante ha sempre un impatto paesaggisticamente significativo, perché ciò dipenderà, di volta in volta, dalle modalità di realizzazione del singolo intervento: ma proprio in ciò risiede l'esigenza che i richiamati interventi, come previsto dalla legislazione statale, siano soggetti all'autorizzazione paesaggistica.

Questa Corte ha già affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 232 del 2008, successivamente richiamata dalle sentenze n. 101 del 2010 e n. 235 del 2011).



La disposizione impugnata, invece, nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all'area aperta, consente che essi vengano posti in essere a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La norma censurata si pone dunque in contrasto con il richiamato art. 146, oltre che con l'art. 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio - che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica - e con l'Allegato 1 del d.P.R. n. 139 del 2010 - che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità», assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 235 del 2011).

6.6.- Né può condurre a una diversa risoluzione della presente questione di legittimità costituzionale l'affermazione della difesa regionale secondo cui la più recente normativa statale - il riferimento è all'art. 10-ter, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha novellato l'art. 3, comma 1, lettera e.5) del testo unico in materia edilizia - «ha "liberalizzato" la materia ben più di quanto avrebbe (ad avviso del ricorrente) fatto la legge regionale in esame», al punto che la questione dovrebbe considerarsi improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione. A prescindere da ogni considerazione sulla proposta interpretazione dell'evocata normativa statale, peraltro oggetto di ulteriore novella ad opera dell'art. 52, comma 2, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), la disposizione impugnata è intervenuta *in parte qua* in un ambito materiale - quello della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - di esclusiva competenza statale.

6.7.- L'impugnato art. 20 va, perciò, dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e paesaggistici».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), limitatamente alle parole «e paesaggistici»;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera f), della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, primo comma, e secondo comma, lettere l) e s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità dell'art. 18 della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 190

Sentenza 15 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Richiesta, da parte del Comando Carabinieri per la tutela della salute - NAS, a seguito di accesso presso gli uffici dell'Assessorato alla Sanità della Provincia di Bolzano, di fornire, per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, i dati dei soli totali delle spese sanitarie, concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci, nonché copia dei provvedimenti adottati in materia dalla Giunta provinciale.

- Verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento del 23 febbraio 2015.

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'accesso e delle richieste effettuate dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento con verbale del 23 febbraio 2015 presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 20-27 aprile 2015, depositato in cancelleria il 30 aprile 2015 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione all'accesso operato, in data 23 febbraio 2015, dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano e al conseguente verbale con cui veniva richiesto di fornire i dati per gli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 dei soli totali delle spese sanitarie, concesse in regime di esenzione e distinte per prestazioni sanitarie e spedizione di farmaci, nonché copia dei provvedimenti adottati in materia dalla Giunta provinciale.



Assume la ricorrente che, in base allo statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle relative norme di attuazione, l'operato del NAS di Trento costituirebbe una grave violazione delle prerogative provinciali in materia di funzione ispettiva e di vigilanza nei riguardi delle aziende sanitarie e degli ospedali, in quanto la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione atterrebbe alla materia del funzionamento e della gestione dell'azienda sanitaria, rientrando, quindi, nella specifica ed esclusiva competenza della Provincia autonoma di Bolzano.

Al riguardo, nell'evocare le norme statutarie, contenute nel d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) sulla competenza legislativa primaria della Regione in materia di «ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri» (art. 4, primo comma, numero 7), nonché sulla competenza legislativa concorrente della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «igiene e sanità» (art. 9, primo comma, numero 10), con le connesse «potestà amministrative» (art. 16, primo comma), la ricorrente ricorda che, in forza dell'art. 1 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), la Provincia autonoma di Bolzano esercita in materia di igiene e sanità anche le relative funzioni amministrative e che l'art. 2 dello stesso decreto, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate), ha attribuito alle Province autonome le potestà legislative ed amministrative relative al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari, con l'unico limite che «nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria», mentre l'art. 3 dello stesso d.P.R., nel quale sono individuate le competenze riservate agli organi statali, non riconosce a questi ultimi poteri ispettivi o di controllo.

Inoltre, la Provincia ricorrente sottolinea che la competenza primaria in tema di «ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri», attribuita alla Regione, ai sensi dell'art. 4, primo comma, numero 7), dello statuto speciale, è stata ripartita, con l'art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 30 aprile 1980, n. 6 (Ordinamento delle unità sanitarie locali), fra la Regione stessa e le Province autonome di Trento e di Bolzano, attribuendo a queste ultime il controllo sugli atti e sugli organi delle Unità sanitarie locali.

Infine, dopo aver richiamato, quale norma di chiusura del sistema, l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in forza del quale «la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo», la ricorrente sottolinea che, per effetto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, alle Province autonome di Trento e di Bolzano è stata attribuita direttamente la competenza in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

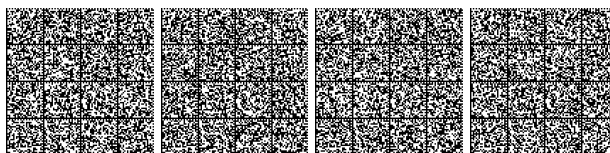
Conseguentemente, la Provincia autonoma di Bolzano chiede che questa Corte dichiari che non spettava allo Stato il potere di esercitare controlli per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione presso l'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano e che, per l'effetto, disponga l'annullamento del verbale del NAS di Trento del 23 febbraio 2015.

2.- In data 3 giugno 2015 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza del ricorso, rilevando che i controlli effettuati nel caso dal NAS di Trento si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale di questi, esorbitando dallo schema dei controlli amministrativi e costituendo, invece, concreta esplicazione dei poteri spettanti allo Stato al fine dell'accertamento e della repressione dei reati.

3.- In data 13 aprile 2016, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una ulteriore memoria con la quale, insistendo nelle conclusioni già rassegnate, ha ulteriormente sottolineato la lesione dell'autonomia organizzativa della Provincia in materia sanitaria conseguente all'intervento del NAS, richiamando, a conforto della propria tesi, anche la sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 2016.

Considerato in diritto

1.- Il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano trae origine dall'attività di controllo svolta, in data 23 febbraio 2015, ai fini della verifica delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria, dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento, presso gli uffici dell'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano.



La provincia ricorrente lamenta, a seguito di ciò, l'avvenuta lesione delle sue attribuzioni, rappresentando che, in forza dell'art. 1 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), alla Provincia autonoma di Bolzano spettano le funzioni amministrative in materia di igiene e sanità e che l'art. 2 dello stesso decreto, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate), ha attribuito alle Province autonome anche le potestà legislative ed amministrative relative al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari.

La ricorrente evidenzia, inoltre, che, a chiusura di tale compiuto assetto normativo, l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), statuisce esplicitamente che «Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo».

Nell'assumere che dette norme riserverebbero alla Provincia autonoma la competenza esclusiva ad esercitare i controlli per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione, la ricorrente adduce, a conforto della propria tesi, gli orientamenti già espressi da questa Corte nelle sentenze n. 75 del 2016, n. 237 del 2014, n. 80 del 2007, n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993.

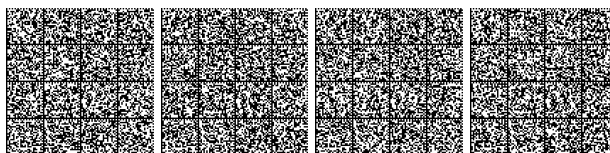
2.- Costitutosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, nel chiedere il rigetto del ricorso, osserva che i controlli effettuati, nel caso, dal NAS di Trento, si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri (ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 297 (Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78) «L'Arma dei carabinieri esercita funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica ai sensi della legislazione vigente»), costituendo concreta esplicazione dei poteri attribuiti dal codice di procedura penale ai fini dell'acquisizione delle notizie di reato, attività questa riservata allo Stato e ben distinta da quella di vigilanza e di accertamento di violazioni amministrative, spettante invece alla Provincia autonoma. Inoltre, a sostegno di tale conclusione, richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui allo Stato sono riservate le funzioni di sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione degli illeciti penali (sentenze n. 162 del 1990, n. 1013 e n. 218 del 1988 e n. 14 del 1956), facendo, in particolare, riferimento alla sentenza n. 97 del 2001 che, proprio con riferimento ad un conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione ai controlli effettuati dal NAS di Trento presso gli ospedali di Bolzano e Brunico, allo scopo di «verificare l'effettiva presenza in servizio del personale medico ed infermieristico», aveva affermato che l'iniziativa assunta dai Carabinieri si collocava «nell'ambito dei compiti istituzionalmente demandati all'Arma, con riferimento, segnatamente, alla prevenzione e all'eventuale repressione delle attività illecite in materia sanitaria».

3.- Il ricorso è fondato.

4.- Va, innanzitutto, osservato che nelle sentenze n. 237 del 2014, n. 80 del 2007, n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993 richiamate dalla ricorrente a sostegno delle proprie ragioni, questa Corte è pervenuta alla conclusione che il potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri, nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino-Alto Adige, è riservato alle Province autonome. Inoltre, nella sentenza n. 75 del 2016, richiamate le sue precedenti pronunce sul tema (sentenze n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009), questa Corte ha ribadito il principio secondo cui lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, competendo tale coordinamento solo alla Provincia ai sensi dell'art. 79, comma 3, del d.P.R., 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Nella medesima prospettiva, questa Corte ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013), ritenendo che siffatte previsioni eccedessero i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, poiché attribuivano in tal modo «non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome» (sentenza n. 39 del 2014).

5.- A fronte di ciò, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che i controlli effettuati, nel caso, dal NAS di Trento si inseriscono nell'ambito della funzione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri, costituendo concreta esplicazione dei poteri a questa attribuiti dall'ordinamento ai fini dell'acquisizione delle notizie di reato, attività questa riservata allo Stato. La tesi sostenuta dall'Avvocatura e i richiami effettuati dalla difesa dello Stato alla giurisprudenza di questa Corte non appaiono, tuttavia, conferenti al caso in esame.



6.- Infatti, nel caso di specie, l'oggetto dell'accertamento compiuto dal NAS di Trento è da ricondurre al tema della verifica delle complessive spese sanitarie relative alle prestazioni in regime di esenzione; una questione di carattere amministrativo, relativa al funzionamento e alla gestione dell'azienda sanitaria che, come tale, rientra nella specifica ed esclusiva competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di igiene e sanità, secondo quanto previsto dagli artt. 4, primo comma, numero 7), 9, primo comma, numero 10) e 16, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché dagli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, dall'art. 15 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 6 del 1980, e dall'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

7.- Ciò posto, va evidenziato che, nel verbale oggetto del presente conflitto, i Carabinieri non hanno fatto riferimento all'espletamento di una attività di polizia giudiziaria o, comunque, propedeutica all'accertamento di illeciti penali (l'unico elemento, in tale senso, contenuto nel verbale in oggetto, attiene alla dedotta qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria dei militari operanti); e neppure richiamato la nota del 17 febbraio 2015, con cui il Vice Comandante del Comando Carabinieri per la tutela della salute aveva conferito mandato ai nuclei territoriali di assumere informazioni presso le Regioni e le Province autonome e che, invece, risulta citata e posta a fondamento, sebbene non prodotta in giudizio, delle ragioni dello Stato nella delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei conseguenti atti defensionali.

La mancanza di elementi che consentano, nel caso in esame, di qualificare l'attività svolta dal NAS di Trento come funzionale all'accertamento di eventuali illeciti penali giustifica l'assunto della Provincia autonoma che l'iniziativa dei militari operanti fosse, invece, riconducibile alle competenze attribuite, in via generale, al Comando Carabinieri per la tutela della salute dall'art. 5, comma 2, del decreto del Ministro della difesa 26 febbraio 2008 (Riordino del Comando carabinieri per la tutela della salute), in forza delle quali a questo spetta lo svolgimento di accertamenti ed indagini amministrative, in esecuzione dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti al Ministro della salute.

Poteri di accertamento che, nel caso in questione, trovano, però, un chiaro limite nelle specifiche ed esclusive competenze attribuite, ai sensi dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle relative norme di attuazione, alla Provincia autonoma di Bolzano.

8.- Il complessivo assetto di competenze che si desume da quanto sopra esposto e l'oggetto dell'attività di verifica svolta nel caso esaminato conducono, quindi, a ritenere che l'iniziativa assunta dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento si colloca in un ambito eccedente le prerogative dello Stato, trattandosi di una verifica di natura amministrativa riservata, come tale, alla competenza esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato e per esso al Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento di esercitare controlli presso l'Assessorato alla sanità della Provincia autonoma di Bolzano per la verifica delle spese sanitarie concesse in regime di esenzione;

2) annulla, per l'effetto, il verbale del Comando Carabinieri per la tutela della salute - Nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento del 23 febbraio 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

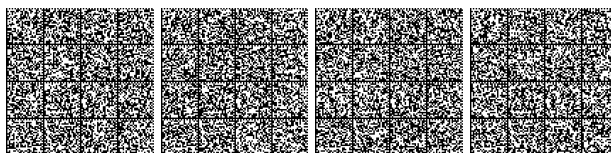
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 191

Sentenza 1° giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Sospensione feriale dei termini processuali - Esclusione per i procedimenti di “opposizione all’esecuzione” e non anche per gli atti del processo esecutivo.

- Legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), art. 3, nel testo vigente alla data del 22 dicembre 2014.

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), nel testo vigente alla data del 22 dicembre 2014, promosso dal Giudice dell’esecuzione del Tribunale ordinario di Cosenza, nel procedimento vertente tra il Condominio Palazzo Bilotta e C. M. C., con ordinanza del 4 maggio 2015, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell’anno 2016.

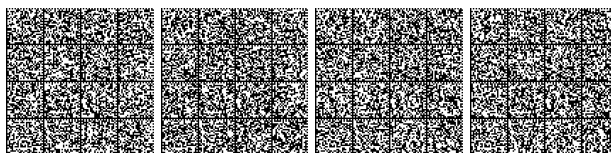
Visto l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 maggio 2015 il Giudice dell’esecuzione del Tribunale ordinario di Cosenza ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), nel testo vigente alla data del 22 dicembre 2014, per violazione del canone di ragionevolezza e del principio di uguaglianza, nella parte in cui non prevede la riconducibilità, alle ipotesi derogatorie della regola generale della sospensione dei termini feriali, dei termini previsti per il compimento degli atti del processo esecutivo.

2.- Il giudice *a quo* riferisce che, nell’ambito del processo esecutivo pendente innanzi a sé, il creditore procedente aveva presentato, in data 25 luglio 2014, istanza di vendita ai sensi dell’art. 567, comma 1, del codice di procedura civile; che, pendendo trattative per il bonario componimento della controversia esecutiva, non aveva provveduto al deposito della documentazione ipocatastale entro il termine di centoventi giorni dal deposito del ricorso per la vendita, previsto dall’art. 567, comma 2, cod. proc. civ.; e che, decorsi centocinquanta giorni da tale ricorso, in data 22 dicembre 2014, aveva chiesto la proroga di centoventi giorni del suddetto termine deducendo che, a seguito dell’applicazione della sospensione feriale dei termini processuali, esso sarebbe scaduto il 7 gennaio 2015.



3.- Il giudice, con decreto in calce al ricorso, ha rigettato l'istanza di proroga del termine e ha fissato l'udienza per la declaratoria dell'inefficacia del pignoramento; il creditore precedente ha, invece, chiesto la revoca del rigetto, insistendo sul fatto che, in base alla giurisprudenza della Corte di cassazione, il termine di cui all'art. 567 cod. proc. civ. avrebbe dovuto essere assoggettato alla disciplina della sospensione feriale: conseguentemente l'istanza di proroga sarebbe stata formulata tempestivamente, prima del decorso di tale termine.

4.- A seguito di tale richiesta, il rimettente ha osservato che, decorso inutilmente il termine di centoventi giorni per il deposito della documentazione ipocatastale previsto dall'art. 567 cod. proc. civ., e salvo proroga legittimamente concessa, il giudice dell'esecuzione doveva pronunciare la declaratoria di inefficacia del pignoramento e disporre la cancellazione della sua trascrizione.

5.- Con riferimento al decorso dei termini, il rimettente ha rilevato che, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 742 del 1969 (nel testo allora vigente), tutti i termini processuali restano sospesi dal 1° agosto al 15 settembre, tuttavia il successivo art. 3 esclude dall'applicazione della regola generale i procedimenti di cui all'art. 92 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) tra i quali rientrano i giudizi di opposizione all'esecuzione.

6.- Il giudice *a quo* ritiene che l'esclusione della sospensione dei termini durante le ferie degli avvocati non debba riguardare solo i giudizi di opposizione all'esecuzione, ma debba estendersi anche al processo esecutivo, in ragione della esigenza di sollecita definizione, comune a entrambi i procedimenti.

7.- Il rimettente dà conto della diversa interpretazione della norma offerta dalla Corte di cassazione che, pur riconoscendo la suddetta comune esigenza di celerità, circoscrive la deroga alla sospensione feriale dei termini ai soli giudizi di opposizione all'esecuzione, poiché, la natura eccezionale dell'art. 3 della legge n. 742 del 1969 che la prevede e il divieto di cui all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, precluderebbero l'interpretazione analogica di norme eccezionali.

8.- In particolare, l'estensione della deroga, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, sarebbe ammissibile per tutti i procedimenti che seguono il modello del rito ordinario di cognizione, quali quelli di opposizione a precetto, di accertamento dell'obbligo del terzo, di opposizione di terzo, le controversie distributive e i giudizi endo-esecutivi, ma non per il processo esecutivo, in ragione della sua diversa struttura e del carattere non contenzioso.

9.- Il giudice *a quo*, per le ragioni di celerità di cui si è detto, ritiene l'interpretazione della Corte di cassazione contraria al canone costituzionale di ragionevolezza e di uguaglianza; tuttavia la natura consolidata dell'orientamento giurisprudenziale gli impedirebbe di adottare un indirizzo interpretativo difforme, così da rendere necessaria la risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

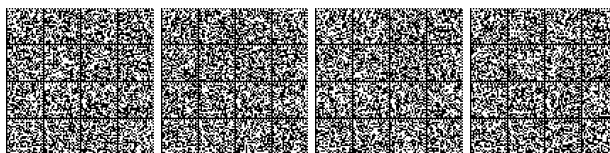
10.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità della questione sotto un duplice profilo: in primo luogo, poiché essa è stata prospettata con riferimento ad un'interpretazione della norma censurata che il giudice rimettente, da un lato, afferma essere effettuata dal diritto vivente e, dall'altro, riconosce come non univoca in seno alla giurisprudenza di legittimità. In ogni caso, l'ammissibilità andrebbe esclusa per mancata indicazione del *tertium comparationis*, non essendo individuabile il termine di raffronto nei giudizi di opposizione all'esecuzione, in ragione della diversa natura di essi rispetto a quelli esecutivi.

11.- Nel merito, la difesa erariale ritiene che il termine di centoventi giorni di cui all'art. 567 cod. proc. civ., fissato dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità, sia idoneo a garantire una rapida definizione del procedimento e contemperare ragionevolmente l'esigenza di celerità con quella di garantire ad avvocati e magistrati di fruire di un periodo di riposo.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Cosenza, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), nel testo vigente alla data del 22 dicembre 2014, che recita «In materia civile, l'articolo 1 non si applica alle cause ed ai procedimenti indicati nell'articolo 92 dell'ordinamento giudiziario 30 gennaio 1941, n. 12, nonché alle controversie previste dagli articoli 429 e 459 del codice di procedura civile».

2.- La norma censurata deroga alla previsione generale dell'art. 1 della legge n. 742 del 1969, in forza del quale tutti i termini processuali delle giurisdizioni ordinarie e amministrative restano sospesi durante il periodo feriale, escludendo dalla sua applicazione tutti i procedimenti previsti dall'art. 92 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), tra i quali sono contemplati, per quanto di interesse, i giudizi di opposizione all'esecuzione.



3.- Le censure del rimettente si appuntano sull'interpretazione della norma offerta dal diritto vivente, poiché la Corte di cassazione, con orientamento consolidato, ha interpretato estensivamente la portata derogatoria dell'impugnato art. 3, fino a ricomprendervi i procedimenti di opposizione a precetto, di accertamento dell'obbligo del terzo, di opposizione di terzo, le controversie distributive e i giudizi endoexecutivi, ma ha escluso la sua applicabilità agli atti del processo esecutivo. Tale differente trattamento, a parere della Corte di legittimità, trova ragione e giustificazione nella portata degli artt. 1 e 3 della legge n. 742 del 1969, aventi, rispettivamente, natura generale l'uno ed eccezionale l'altro, e nella divergenza strutturale esistente tra il processo esecutivo e le opposizioni all'esecuzione. Il modello del rito ordinario di cognizione, che accomuna queste ultime, consente l'applicabilità dell'art. 3 a tutti gli incidenti di esecuzione, mentre la natura non contenziosa del processo esecutivo precluderebbe la sua inclusione nell'ambito della deroga, in ragione del divieto posto dall'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, che esclude l'interpretazione analogica di norme eccezionali.

4.- Il giudice *a quo* sospetta della legittimità costituzionale di siffatta interpretazione, essendo, a suo avviso, irragionevole e contrario al principio di uguaglianza il trattamento differenziato di situazioni, quali il processo esecutivo e gli incidenti che si instaurano all'interno di esso, accomunate dalle medesime ragioni di celerità.

5.- In ordine all'ammissibilità della questione si osserva che il giudizio *a quo* prende le mosse dalla richiesta del creditore procedente di revoca del diniego di proroga del termine, previsto dall'art. 567 del codice di procedura civile, per il deposito della documentazione ipocatastale funzionale alla vendita del compendio pignorato.

6.- Nel 2014 la durata del termine previsto dal suddetto articolo era di centoventi giorni dal deposito del ricorso per la vendita. La norma è stata modificata dall'art. 13, comma 1, lettera *n*), numero 1), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132, e attualmente il termine è stato ridotto a sessanta giorni, tuttavia la nuova previsione si applica alle sole procedure esecutive iniziate successivamente alla data del 21 agosto 2015, giusto il disposto della legge di conversione del d.l. n. 83 del 2015.

7.- Nel giudizio *a quo* l'istanza di vendita è stata presentata il 25 luglio 2014, pertanto ad esso si applica il testo previgente dell'art. 567 cod. proc. civ.

8.- Quanto alla durata della sospensione feriale dei termini, alla data del 22 dicembre 2014, a cui risale la richiesta di proroga formulata dal creditore procedente, il testo dell'art. 1 della legge n. 742 del 1969 la fissava dal 1° agosto al 15 settembre, poiché l'abbreviazione al 31 agosto, disposta dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 10 novembre 2014, n. 162, è in vigore dall'anno 2015.

9.- Tenendo conto di tale quadro normativo, l'adesione o meno all'indirizzo interpretativo espresso dalla Corte di cassazione da parte del giudice, investito della richiesta di revoca del provvedimento di diniego della proroga, può comportare un diverso esito del processo esecutivo.

10.- Facendo applicazione della norma censurata secondo l'interpretazione fornita dal diritto vivente, il termine di centoventi giorni sarebbe rimasto sospeso dal 1° agosto al 15 settembre e sarebbe scaduto il 7 gennaio 2015; l'istanza di proroga, formulata dal creditore procedente il 22 dicembre 2014, ovvero centocinquanta giorni dopo il 25 luglio 2014, sarebbe stata tempestiva - al netto della sospensione, infatti, il 22 dicembre 2014 erano trascorsi solo centoquattro giorni dal ricorso per la vendita - e, quindi, la richiesta di revoca del diniego avrebbe potuto essere accolta.

Viceversa, in caso di non applicabilità al processo esecutivo della sospensione del decorso dei termini durante il periodo feriale, l'istanza di proroga del 22 dicembre 2014 sarebbe stata formulata dopo la scadenza del termine di centoventi giorni, avvenuta il 22 novembre 2014.

11.- Sulla scorta di tali considerazioni, il giudice *a quo* ha prospettato la questione di costituzionalità poiché «Pur essendo indubbio che nel vigente sistema non sussiste un obbligo [...] di conformarsi agli orientamenti della Corte di cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), è altrettanto vero che quando questi orientamenti sono stabilmente consolidati nella giurisprudenza - al punto da acquisire i connotati del "diritto vivente" - è ben possibile che la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, venga sottoposta a scrutinio di costituzionalità, poiché la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte. In altre parole, in presenza di un diritto vivente non condiviso dal giudice *a quo* perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha la facoltà di optare tra l'adozione, sempre consentita, di una diversa interpretazione, oppure - adeguandosi al diritto vivente - la proposizione della questione davanti a questa Corte; mentre è in assenza di un contrario diritto vivente che il giudice rimettente ha il dovere di seguire l'interpretazione ritenuta più adeguata ai principi costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 226 del 1994, n. 296 del 1995 e n. 307 del 1996)» (sentenza n. 350 del 1997)» (sentenza n. 113 del 2015).



12.- Nel merito la questione non è fondata.

Il giudice *a quo* si duole del fatto che, secondo l'interpretazione offerta dal diritto vivente, situazioni obiettivamente omogenee, in quanto caratterizzate dalle medesime esigenze di celerità, riceverebbero, irragionevolmente, una difforme regolamentazione.

13.- Il processo esecutivo costituisce lo strumento apprestato dall'ordinamento per l'attuazione del diritto, da realizzare in via coattiva, mentre l'incidente di esecuzione, che apre una parentesi all'interno di questo procedimento, può assumere due diverse forme, quella dell'opposizione all'esecuzione quando si contesta il "se" del diritto di agire in executivis o la pignorabilità dei beni pignorati, e quella dell'opposizione agli atti esecutivi, quando ci si duole del "come" dell'esercizio del diritto, deducendosi l'esistenza di vizi formali degli atti compiuti o dei provvedimenti adottati nel corso del processo esecutivo e di quelli preliminari all'azione esecutiva.

In sintesi, il processo esecutivo consiste in una sequenza di atti procedurali per la realizzazione del credito, mentre le opposizioni integrano dei veri e propri giudizi, che si svolgono nel contraddittorio delle parti.

14.- La diversità strutturale dei due tipi di procedimenti non può essere ricondotta ad unità sul presupposto dell'esigenza di celerità comune ad entrambi, ben potendo il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, soddisfare tale esigenza mediante discipline differenziate, con l'unico limite costituito dalla non arbitrarietà e irragionevolezza della scelta compiuta (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2007 e n. 341 del 2006; ordinanze n. 405 e n. 376 del 2007, n. 101 del 2006).

Nell'ambito del procedimento esecutivo il legislatore ha ritenuto di soddisfare tale esigenza mediante la previsione di un termine perentorio, prorogabile una sola volta per giusti motivi, per l'acquisizione della documentazione ipocatastale.

La durata di esso, originariamente pari a centoventi giorni e, successivamente, ridotta a sessanta giorni, è correlata alla necessità di garantire l'acquisizione completa della documentazione attestante l'appartenenza del bene pignorato al debitore e la sospensione della sua decorrenza durante il periodo feriale è ragionevolmente correlata al rallentamento delle attività degli uffici preposti al rilascio della suddetta documentazione.

Quanto, invece, alle opposizioni all'esecuzione, l'esigenza di celerità è perseguita mediante la deroga alla sospensione dei termini feriali anche in considerazione della peculiarità del procedimento che, nella prassi giudiziaria, può prestarsi ad un utilizzo strumentale con finalità dilatoria da parte del debitore assoggettato all'esecuzione.

La non omogeneità delle situazioni poste a confronto e la ragionevolezza delle discipline a cui sono assoggettate comportano il rigetto della questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale), nel testo vigente alla data del 22 dicembre 2014, come univocamente interpretato dal diritto vivente, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Cosenza con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

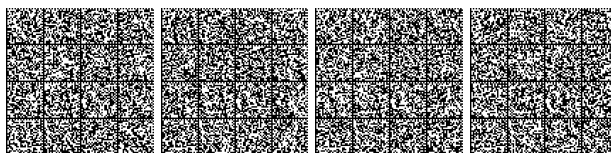
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 192

Sentenza 22 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Docenti che hanno già stipulato contratti a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso - Prevista esclusione, a decorrere dall'anno scolastico 2010-2011, della permanenza nelle graduatorie ad esaurimento.

- Decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167 - art. 1, comma 4-*quinqüies*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinqüies*, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra C.P. ed altri ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri, con ordinanza del 2 aprile 2013, iscritta al n. 221 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza emessa il 2 aprile 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinqüies*, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 4, secondo comma, 35, 51 e 97 della Costituzione.

La disposizione censurata prevede che «A decorrere dall'anno scolastico 2010-2011, non è consentita la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso».

2.- Il Tribunale rimettente è investito della decisione in ordine ai ricorsi proposti da alcuni docenti, tutti abilitati in più discipline e pertanto già iscritti in più graduatorie di merito per l'insegnamento in diverse classi di concorso, al fine di ottenere l'annullamento del decreto dell'11 marzo 2010, con cui il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Dipartimento per l'istruzione, in applicazione della disposizione censurata, ha stabilito la cancellazione dalle graduatorie ad esaurimento del personale docente che già ha stipulato un contratto a tempo indeterminato nella scuola statale, nonché della nota dello stesso Ministero dell'11 marzo 2010, nella parte in cui prevede che tale operazione venga effettuata automaticamente dal gestore del sistema informativo.



I ricorrenti, i quali hanno ottenuto l'immissione in ruolo in relazione ad una delle plurime abilitazioni delle quali sono rispettivamente titolari, lamentano che la cancellazione dalle graduatorie comporterebbe un illegittimo vincolo alla mobilità professionale verso altri posti di ruolo o altra classe di concorso. Infatti, in base alla disciplina prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, tale mobilità potrebbe avvenire solo dopo l'espletamento del periodo di prova e comunque non prima di un biennio o triennio dalla nomina (a seconda che si tratti di trasferimento all'interno o all'esterno della Provincia di provenienza). Da ciò deriverebbe loro un trattamento deteriore sia rispetto ai docenti di religione, sia rispetto a quelli con contratto a tempo indeterminato inclusi, per altra disciplina di insegnamento, nelle graduatorie di merito dei concorsi indetti nel 1999, ai quali la compresenza in più graduatorie sarebbe invece assicurata.

In punto di rilevanza, il rimettente ritiene che soltanto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale impedirebbe il rigetto dei ricorsi, volti all'annullamento di un provvedimento meramente applicativo dell'art. 1, comma 4-*quiquies*, del d.l. n. 134 del 2009.

In relazione alla non manifesta infondatezza, viene richiamata la sentenza n. 41 del 2011 con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*ter*, del medesimo d.l. n. 134 del 2009, il quale aveva introdotto, per un biennio, una disciplina del trasferimento eccentrica rispetto alla regola dell'inserimento "a pettine" nelle graduatorie, vigente non solo nel periodo anteriore, ma anche in quello posteriore al biennio in questione. In tale occasione, la Corte ha ritenuto irragionevole la disciplina introdotta da tale disposizione, in quanto essa comportava il totale sacrificio del principio del merito, posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti, nonché della correlata esigenza di assicurare, per quanto più possibile, la migliore formazione scolastica.

Ad avviso del rimettente, anche la disposizione dell'art. 1, comma 4-*quiquies*, del d.l. n. 134 del 2009, come convertito, ponendosi in controtendenza rispetto a quanto stabilito dallo stesso Ministero sino al biennio 2007/2009, sarebbe servita a dare copertura normativa al medesimo decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 8 aprile 2009, n. 42 (Integrazione e aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il personale docente ed educativo). Essa costituirebbe, infatti, il corollario del meccanismo del trasferimento "in coda" nelle graduatorie di altre province, già ritenuto illegittimo dalla citata sentenza n. 41 del 2011.

In particolare, tale d.m. n. 42 del 2009 stabiliva, all'art. 9, comma 3, che l'accettazione di una proposta di assunzione a tempo indeterminato in una Provincia per un posto o classe di concorso avrebbe comportato la cancellazione, con effetto immediato, dalle graduatorie ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso di tutte le altre Province in cui il candidato fosse iscritto, salvo che non appartenesse alla prima fascia.

Osserva il giudice *a quo* che l'art. 1, comma 4-*quiquies*, riguarda non solo i docenti interessati a permanere in graduatorie della stessa Provincia, sebbene per altri insegnamenti, ma riguarda anche, e soprattutto, quanti vengono cancellati dalle graduatorie delle altre Province prescelte, con conseguente impossibilità di rientrare nella sede di provenienza prima di un triennio.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata sarebbe in contrasto, sia con quanto stabilito dalla stessa amministrazione nelle precedenti occasioni di inserimento e di aggiornamento delle graduatorie permanenti, sia con la giurisprudenza del TAR.

Il giudice *a quo* ripercorre l'evoluzione della disciplina delle graduatorie permanenti, la quale prevedeva la possibilità, oltre che dell'aggiornamento e dell'inserimento, anche del trasferimento da una graduatoria all'altra. Pur essendo prevista la cancellazione dalla graduatoria di provenienza, ciò non riguardava tutte le altre graduatorie nelle quali il docente era inserito e per le quali non avesse ottenuto un incarico. Sino all'anno scolastico 2006/2007, infatti, la richiesta di trasferimento ad altra Provincia comportava il trasferimento automatico in tutte le graduatorie nelle quali l'aspirante era iscritto e conseguentemente la cancellazione dalla graduatoria provinciale di provenienza. Con il trasferimento, il docente sarebbe stato immesso in tutte le graduatorie per le quali egli aveva l'abilitazione, ulteriori rispetto a quella per cui aveva chiesto il trasferimento.

Il TAR Lazio evidenzia che anche a seguito della trasformazione delle graduatorie da permanenti ad esaurimento (per effetto dell'art. 1, comma 605, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007»), la disciplina dell'inserimento e del trasferimento delle graduatorie non subiva cambiamenti.

È stato infatti previsto che - per gli anni scolastici 2007/08 e 2008/09 - la richiesta di trasferimento ad altra Provincia avrebbe comportato, automaticamente, il trasferimento di tutte le graduatorie in cui l'aspirante è iscritto e, conseguentemente, la cancellazione da tutte le graduatorie della Provincia da cui lo stesso proviene.

Con il successivo d.m. n. 42 dell'8 aprile 2009 è stato invece previsto che l'accettazione di una proposta di assunzione a tempo indeterminato in una Provincia per un posto o classe di concorso comporta la cancellazione, con effetto immediato, dalle graduatorie ad esaurimento per il medesimo posto o classe di concorso di tutte le altre Province, in cui



il candidato è iscritto. In definitiva, quindi, il docente che accetti l'incarico di insegnamento a tempo indeterminato non viene cancellato dalle sole graduatorie da cui proviene, ma anche da tutte quelle delle Province verso cui ha chiesto la mobilità, a differenza di quanto accadeva durante il decennio precedente.

In sede di conversione in legge del d.l. n. 134 del 2009, viene quindi prevista la cancellazione dalle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato.

Ad avviso del TAR rimettente, il comma 4-*quinquies*, oltre ad introdurre una disciplina illogica ed incongrua con il quadro normativo e giurisprudenziale, determinerebbe lo svilimento delle abilitazioni conseguite dagli interessati anche in più materie.

Viene denunciato, in primo luogo, il contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. perché la permanenza dei docenti nella graduatoria ad esaurimento sarebbe condizionata dalla stipula di un contratto a tempo indeterminato, introducendo così una distinzione - tra coloro che non hanno stipulato il contratto e coloro che lo hanno stipulato - alla quale l'ordinamento costituzionale non attribuisce alcun rilievo.

La disposizione in esame contrasterebbe, inoltre, con l'art. 51 Cost., in base al quale tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza e secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A questo riguardo, il TAR Lazio evidenzia che il requisito previsto per l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento è l'abilitazione, la quale costituisce il risultato di un percorso di studi e di formazione. Essa costituisce l'unico strumento attraverso il quale il docente può esercitare la professione.

Ad avviso del giudice *a quo*, la preclusione della possibilità di spostarsi di graduatoria nell'ambito delle materie nelle quali il docente ha conseguito l'abilitazione pregiudicherebbe le competenze conseguite e l'esperienza professionale maturata, le quali costituiscono le uniche condizioni che consentono l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento.

La mobilità dei docenti non verrebbe più affidata all'inserimento nella graduatoria in relazione alle classi di materie per le quali essi possiedono le abilitazioni, ma a criteri del tutto aleatori e non rispondenti ai requisiti in base ai quali il docente è inserito nella stessa.

In ciò viene ravvisata quindi la violazione degli artt. 3, primo comma, e 51 Cost., nonché dell'art. 4, secondo comma, Cost., il quale individua nel lavoro un diritto-dovere. Esso costituisce il fine cui lo Stato deve tendere ed un dovere morale cui ciascuno deve adempiere, nel rispetto della libertà della persona. La cancellazione indiscriminata da tutte le graduatorie sia per materia, sia per Provincia, impedirebbe la realizzazione del dovere civico di contribuire al progresso della comunità nazionale in relazione alle conoscenze acquisite nel percorso di studi e all'esperienza professionale maturata e comprimerebbe il valore dei titoli abilitativi legittimamente conseguiti.

Viene, inoltre, denunciata la violazione dell'art. 35 Cost., in quanto l'impossibilità di utilizzare l'abilitazione conseguita per trasferire le conoscenze con essa acquisite le mortificherebbe o le renderebbe comunque inutili.

Sarebbe, inoltre, infondato l'assunto del Ministero dell'istruzione laddove sostiene che l'abilitazione posseduta dagli insegnanti di ruolo che sono stati cancellati non verrebbe affatto vanificata, essendo sempre possibile ricorrere alla mobilità professionale.

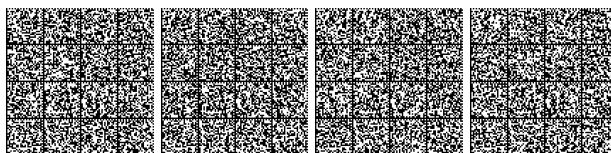
Osserva il TAR Lazio che, sebbene l'art. 3 del contratto collettivo nazionale del 16 febbraio 2010 consenta la mobilità professionale, si tratterebbe tuttavia di un passaggio di ruolo per il quale è necessario lo svolgimento dell'anno di prova. Inoltre, tale mobilità sarebbe rivolta, con priorità, al personale appartenente a classi di concorso, aree disciplinari, ruoli, aree e profili professionali in situazione di esubero. Pertanto, il docente che abbia ottenuto il posto di lavoro per una determinata materia e che intenda recarsi in un'altra Provincia sarebbe costretto a rimanere in quella Provincia fino a quando non trovino sistemazione i precari in esubero, così vanificandosi la collocazione in graduatoria in base a criteri meritocratici.

In conclusione, ad avviso del TAR rimettente, il comma 4-*quinquies* completa il disegno che era sotteso anche all'art. 4-*ter*, già dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 41 del 2011 e partecipa degli stessi vizi in esso rinvenuti dall'ordinanza con cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*ter*, del medesimo d.l. n. 134 del 2009.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, ovvero infondata.

3.1.- In via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dal TAR Lazio, evidenziando l'indeterminatezza delle censure, incentrate sull'irragionevolezza della disciplina in questione.

3.2.- Nel merito, con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la normativa vigente è strutturata sulla base di distinte tipologie di rapporto, caratterizzate da una disciplina



differenziata in funzione di situazioni oggettivamente non comparabili. La cancellazione dalle graduatorie è, infatti, prevista solo per i docenti immessi in ruolo diversi dagli insegnanti di religione cattolica. Per questi ultimi la ragionevolezza di una disciplina differenziata è già stata riconosciuta dalla Corte (sentenza n. 146 del 2013), in relazione alla loro diversa ed instabile condizione rispetto agli altri docenti, in quanto solo gli insegnanti di religione sono sottoposti alla condizione del gradimento dell'autorità ecclesiastica: il mantenimento in altra graduatoria - garantito dalla norma ora censurata - consente così agli stessi di poter insegnare altra e diversa materia rispetto a quella eventualmente preclusa a causa del mancato gradimento.

Per quanto attiene poi ai docenti non di ruolo, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le situazioni poste a raffronto dal TAR (quella dei docenti immessi in ruolo e quelli che non lo siano) non siano comparabili, in quanto la posizione dell'insegnante a tempo determinato è strutturalmente caratterizzata dalla necessità preminente di assicurare il tempestivo assorbimento del precariato. Tale obiettivo viene, quindi, realizzato anche tramite la possibilità, per i precari, di ottenere una valutazione attraverso una graduatoria relativa ad altra classe di concorso per la quale sia stata ottenuta l'abilitazione. L'esclusione dal "depennamento" sarebbe quindi giustificata dalla finalità di tutela del diritto ad un'occupazione lavorativa e non costituirebbe una condizione di ingiustificato privilegio.

Quanto alle ulteriori censure, la difesa statale ritiene che le stesse risultino infondate alla luce della disciplina degli istituti della mobilità professionale e territoriale e dell'utilizzazione a titolo provvisorio. Si evidenzia, a questo riguardo, che il contratto collettivo nazionale integrativo, concernente la mobilità del personale (sottoscritto per l'anno scolastico 2013/2014 il 6 dicembre 2012) consente ogni anno, a tutti docenti di ruolo, purché in possesso del titolo di studio e dell'abilitazione specifica richiesta, di fare domanda di mobilità territoriale o professionale, transitando così in altri ordini di scuola ed in altre classi di concorso. La contrattazione collettiva riconosce, infatti, che la mobilità professionale del personale scolastico ha come fine non solo di superare o prevenire il soprannumero, ma anche di valorizzare le esperienze acquisite dal personale, sostenere lo scambio di esperienze nel sistema scolastico e del lavoro pubblico. Questa previsione varrebbe proprio a contemperare le legittime aspettative alla mobilità di tutti i docenti e quindi ad escludere l'illegittimità della disposizione impugnata.

La previsione della cancellazione dalle altre graduatorie cui il docente, divenuto di ruolo, sia iscritto non precluderebbe affatto la possibilità di valorizzare le proprie capacità professionali o le aspirazioni ad esercitare tali capacità in un ambito professionale o territoriale diverso. D'altra parte, sarebbe del tutto indimostrato l'assunto del rimettente secondo il quale la mobilità stessa favorirebbe il ricollocamento dei docenti in esubero, rispetto alle restanti categorie di aspiranti al trasferimento.

Occorrerebbe, d'altra parte, tenere presente che le aspirazioni alla mobilità esigono un contemperamento tra le esigenze del sistema scolastico statale e le legittime aspettative del docente.

La disposizione censurata sarebbe coerente anche con il criterio costituzionale dell'efficiente organizzazione dei servizi pubblici di cui all'art. 97 Cost., in quanto con l'applicazione dell'istituto della mobilità previsto dalla contrattazione collettiva verrebbe riportata ad unità la tematica del trasferimento di tutto il personale di ruolo (con l'eccezione degli insegnanti di religione).

Viene imposto, infatti, un periodo minimo di permanenza nell'ambito professionale o territoriale in relazione al quale si è costituito un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a tutela della continuità didattica del servizio scolastico e del diritto all'educazione dei fruitori del servizio pubblico. Viene, al contempo, perseguito l'obiettivo di razionalizzare il sistema di reclutamento, eliminando la compresenza di docenti, ormai impiegati stabilmente, da un sistema di graduatorie che per la sua gestione richiede un notevole impiego di pubbliche risorse, umane, strumentali e finanziarie.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza emessa il 2 aprile 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinquies*, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 4, secondo comma, 35, 51 e 97 della Costituzione.

La disposizione censurata prevede che «A decorrere dall'anno scolastico 2010-2011, non è consentita la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso».



2.- L'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, non è fondata.

La difesa statale ha eccepito, in particolare, l'indeterminatezza delle censure incentrate sull'irragionevolezza della disciplina in esame.

Tuttavia, nel caso in esame, il rimettente non si limita ad affermare l'irragionevolezza della disposizione censurata, ma - dopo avere fornito una descrizione della fattispecie concreta dalla quale emerge con chiarezza la rilevanza della questione - offre un'interpretazione non manifestamente implausibile della disposizione contestata, chiarendo il quadro precettivo costituzionale in ordine al quale, a suo avviso, affiorerebbe il contrasto. Il giudice *a quo* richiama, in particolare, la precedente decisione di questa Corte (la sentenza n. 41 del 2011) e le argomentazioni - già illustrate dal medesimo TAR - a sostegno dell'illegittimità costituzionale di altra disposizione del medesimo d.l. n. 134 del 2009.

Risultano, quindi, individuate chiaramente le ragioni che inducono il rimettente a dubitare della legittimità costituzionale della norma censurata.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinquies*, del d.l. n. 134 del 2009, formulata in riferimento all'art. 97 Cost., è inammissibile.

Va al riguardo rilevato il difetto di motivazione in ordine alle ragioni del denunciato contrasto con l'art. 97 Cost. Il parametro risulta evocato mediante il mero riferimento numerico nel solo dispositivo dell'ordinanza di rimessione, mentre la parte motiva è del tutto sfornita di argomentazioni a sostegno del denunciato contrasto.

Questa Corte ha più volte affermato che si configura un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocarne i parametri costituzionali, senza argomentare in ordine alla loro violazione (*ex plurimis*, sentenza n. 70 del 2015, ordinanze n. 36 del 2015 e n. 158 del 2011). Nel caso in esame, tale omissione inibisce lo scrutinio nel merito della questione, con conseguente inammissibilità della stessa.

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

4.1.- Viene denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quinquies*, del d.l. n. 134 del 2009, il quale esclude la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso.

Il parametro di cui all'art. 3 Cost. viene invocato dal giudice rimettente sotto il duplice aspetto dell'intrinseca irragionevolezza della norma impugnata e della violazione del principio di eguaglianza, con profili che involgono anche la violazione degli artt. 4, 35 e 51 Cost., in quanto la disparità di trattamento comporterebbe, altresì, la compressione del diritto al lavoro e alla elevazione professionale del lavoratore e contrasterebbe con la garanzia della parità nell'accesso ai pubblici uffici.

Con riferimento al principio di uguaglianza, il giudice *a quo* ritiene che la norma riservi ai docenti immessi nei ruoli un trattamento peggiore rispetto a quello dei docenti che non lo siano e fondi tale diversità sulla base della "mera" circostanza della stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la violazione del principio di eguaglianza sussiste solo qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, ma non quando la diversità di disciplina corrisponda ad una diversità di situazioni, sempre con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2016 e n. 85 del 2013).

Nel caso in esame, il giudice *a quo* pone a raffronto situazioni non omogenee e oggettivamente non comparabili. Il petitum del rimettente appare, infatti, volto ad annullare il differente trattamento riservato ai docenti di ruolo per effetto della cancellazione dalle graduatorie rispetto a quello riservato ai docenti non immessi in ruolo, che non subiscono analogha esclusione. Si vorrebbe, in definitiva, conservare la medesima disciplina che accompagna lo status dei docenti in attesa di ottenere una stabile occupazione anche in capo a coloro che la abbiano già ottenuta.

Diversamente da quanto accadeva nella questione decisa da questa Corte con la sentenza n. 41 del 2011, richiamata dal rimettente, le fattispecie poste a raffronto nel caso ora in esame non sono, tuttavia, omogenee e la posizione dei docenti non di ruolo che rimangono inseriti nelle graduatorie non è, quindi, correttamente utilizzabile quale *tertium comparationis* a sostegno dell'asserita disparità di trattamento rispetto ai docenti ai quali si applica la disposizione censurata.

Va infatti rilevato che, solo con riferimento alla posizione dei primi, l'obiettivo prioritario del legislatore è rappresentato dall'esigenza di assicurare il tempestivo assorbimento del precariato. In considerazione di tale preminente esigenza, non può essere ritenuta irragionevole la scelta legislativa di prevedere la cancellazione dalle graduatorie dei



docenti immessi in ruolo. Tale scelta risponde, infatti, ad una logica organizzativa volta al bilanciamento delle esigenze di piena realizzazione della professionalità dei docenti di ruolo con quelle volte a consentire il più ampio accesso possibile ai ruoli dell'amministrazione.

Tale obiettivo viene, quindi, realizzato riconoscendo ai soli docenti non di ruolo la possibilità di conservare l'inserimento in graduatorie relative a tutte le classi di concorso per le quali sia stata ottenuta l'abilitazione. Che solo i docenti non di ruolo siano inseriti in tali graduatorie è giustificato dalla finalità di tutela del diritto ad un'occupazione stabile, da riconoscersi con priorità in favore di chi ancora ne sia privo.

Va, inoltre, rilevato che dalla considerazione complessiva del quadro normativo non emerge una compressione delle aspettative dei docenti di ruolo alla piena realizzazione professionale. Tali aspettative possono trovare soddisfazione attraverso forme e modalità diverse dalla conservazione dell'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento. In particolare, va richiamato a questo riguardo l'istituto della mobilità professionale previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, cui fa riferimento lo stesso rimettente. Tale disciplina riconosce ai docenti di ruolo - sia pure a determinate condizioni e secondo particolari modalità - la possibilità di rivolgersi verso incarichi per altre classi di concorso, per le quali gli stessi possiedono le necessarie abilitazioni.

Da ultimo, si osserva che la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), all'art. 1, comma 79, prevede che il dirigente scolastico possa «utilizzare i docenti in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, purché posseggano titoli di studio validi per l'insegnamento della disciplina e percorsi formativi e competenze professionali coerenti con gli insegnamenti da impartire e purché non siano disponibili nell'ambito territoriale docenti abilitati in quelle classi di concorso».

Alla luce di tali argomenti, deve quindi concludersi che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR per il Lazio è priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-quinquies, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2009, n. 167, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-quinquies, del d.l. n. 134 del 2009, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 35 e 51 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

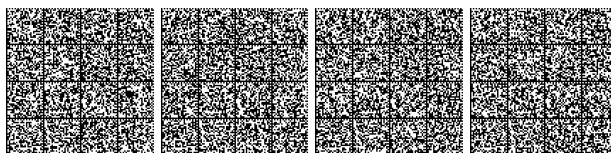
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 193

Sentenza 6 - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Principio di legalità - Mancata previsione dell'applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi.

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 1.

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, Augusto BARBERA, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso dal Tribunale ordinario di Como, nel procedimento vertente tra F.T. ed altro e la Direzione territoriale del lavoro di Como, con ordinanza del 27 marzo 2015, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Como, con ordinanza emessa il 27 marzo 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede l'applicazione all'autore dell'illecito amministrativo della legge successiva più favorevole.

La disposizione in esame, intitolata «Principio di legalità», prevede che «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati».

Essa viene censurata nella parte in cui non prevede l'applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi.

Viene denunciata la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 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.

2.- Il Tribunale rimettente è investito della decisione in ordine all'opposizione, proposta ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981, avverso l'ordinanza-ingiunzione con cui la Direzione territoriale del lavoro di Como ha irrogato nei confronti delle parti opponenti la cosiddetta maxi-sanzione per il lavoro nero prevista dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73.



Dopo avere ritenuto infondate le censure degli oppositori in ordine all'ordinanza-ingiunzione, il giudice *a quo* evidenzia che, nel caso in esame, essendo provato lo svolgimento di lavoro in nero, sarebbe legittima l'applicazione della maxi-sanzione, vigente all'epoca della commissione dei fatti. L'ordinanza-ingiunzione dovrebbe, pertanto, essere confermata.

D'altra parte, andrebbe esclusa l'applicabilità della disciplina successivamente introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), da qualificarsi come più mite rispetto a quella vigente all'epoca dei fatti.

Essa prevede, in particolare, sia la riduzione della cornice edittale della sanzione nel caso in cui «il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo» (comma 3 dell'art. 3 del citato d.l. n. 12 del 2002, come sostituito: cosiddetto ravvedimento operoso), sia l'elisione totale delle sanzioni «qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione» (comma 4, nel testo sostituito).

Tuttavia, l'applicazione di tale disciplina di minor rigore - sopravvenuta rispetto alla commissione dei fatti - non sarebbe possibile, poiché l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 non contempla, in materia di sanzioni amministrative, la retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole. Tale disposizione, infatti, prevede che nessuno possa essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione, ma non contiene il precetto dell'applicazione della legge successiva più favorevole all'autore della violazione, contenuto, invece, per le sanzioni penali, nell'art. 2, comma 2, del codice penale. Di qui, la rilevanza della questione.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* è consapevole delle pronunce con le quali, in passato, la Corte ha escluso che l'applicazione retroattiva della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative sia costituzionalmente necessitata (ordinanze n. 245 del 2003 e n. 501 del 2002). Ad avviso del rimettente, tuttavia, tale soluzione potrebbe essere riveduta alla luce delle esigenze di conformità dell'ordinamento agli obblighi derivanti dall'adesione alla CEDU, come interpretati dalla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

A questo proposito, se considerata nel sistema della CEDU, la sanzione amministrativa in esame potrebbe essere qualificata come «penale».

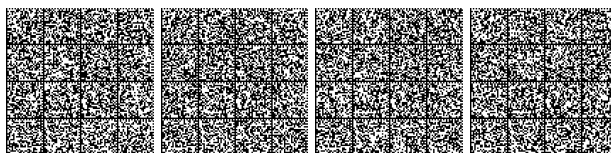
Osserva il giudice *a quo* che la Corte di Strasburgo, da tempo risalente, ha ritenuto di natura «penale» - ai fini dell'applicazione delle garanzie dell'equo processo (art. 6 della CEDU) - anche sanzioni formalmente qualificate come amministrative negli ordinamenti degli Stati che aderiscono alla CEDU, in base ai criteri (tra loro alternativi e non cumulativi) della natura del precetto violato e della gravità della sanzione.

In particolare, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, una sanzione - ancorché qualificata come amministrativa nell'ordinamento nazionale - deve essere ritenuta di natura «penale» ai sensi della CEDU, ove la norma che la commina sia rivolta alla generalità dei consociati e persegua uno scopo preventivo, repressivo e punitivo e non meramente risarcitorio, nonché laddove la sanzione suscettibile di essere inflitta comporti per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio, anche di natura meramente economica, non consistente nella privazione della libertà personale.

Vengono richiamate, a questo riguardo, le sentenze 27 settembre 2011, Menarini contro Italia, e 4 marzo 2014, Grande Stevens, ed altri contro Italia, nelle quali la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto di natura «penale», ai sensi dell'art. 6 della CEDU, rispettivamente le sanzioni amministrative in materia di concorrenza (art. 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 - Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) e le sanzioni amministrative in materia di manipolazione del mercato (art. 187-ter del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 - Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52).

Il giudice *a quo* ritiene che - alla luce della giurisprudenza della Corte europea - anche la maxi-sanzione per il lavoro nero debba qualificarsi come «penale». Infatti, la disposizione che la prevede, oltre ad essere rivolta alla generalità dei consociati, perseguirebbe uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo rispetto al fenomeno del lavoro nero, in chiave di protezione dell'interesse, di rilevanza costituzionale (art. 38 Cost.), della tutela previdenziale del lavoro.

Si evidenzia, inoltre, che la sanzione astrattamente irrogabile può raggiungere un importo rilevante, essendo compresa tra € 1.500 ed € 12.000 per ciascun lavoratore irregolare e maggiorata di € 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo.



Dalla natura «penale», ai sensi della CEDU, della sanzione in esame discende, ad avviso del rimettente, l'applicabilità alla stessa del principio di legalità penale di cui all'art. 7 della CEDU. Detto principio - interpretato dalla Corte di Strasburgo nelle sentenze 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, e 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania - include il principio di applicazione retroattiva, in favore del reo, del trattamento sanzionatorio più mite sopravvenuto rispetto alla commissione del fatto.

Ad avviso del giudice *a quo*, la natura di garanzia convenzionale del principio della retroattività della *lex mitior*, unitamente all'inclusione dell'illecito amministrativo e delle relative sanzioni nella materia penale ai sensi della CEDU, comporta il contrasto con l'art. 117 Cost. - per violazione dei parametri interposti rappresentati dagli artt. 6 e 7 della CEDU - dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981 che non prevede, per le sanzioni amministrative, l'applicazione retroattiva della *lex mitior*.

Il Tribunale rimettente ritiene, inoltre, che la mancata previsione della retroattività del trattamento sanzionatorio più mite in materia di sanzioni amministrative sia in contrasto con l'art. 3 Cost. e con i principi di ragionevolezza e uguaglianza. Viene richiamata la sentenza n. 393 del 2006, in cui la Corte ha chiarito che la retroattività della legge più favorevole, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione (a differenza dell'irretroattività della legge sfavorevole), nemmeno in ambito penale, va comunque considerata espressione di un principio generale dell'ordinamento, legato ai principi di materialità e offensività della violazione, dovendosi adeguare la sanzione alle eventuali modificazioni della percezione della gravità degli illeciti da parte dell'ordinamento giuridico.

Il rimettente sottolinea che in tale pronuncia la Corte ha affermato che, sebbene il principio dell'applicazione retroattiva della *lex mitior* non sia assoluto, a differenza di quello di cui all'art. 2, primo comma, cod. pen. (e dell'art. 25, secondo comma, Cost.), tuttavia la sua deroga deve essere giustificata da gravi motivi di interesse generale (sentenze n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006), superando a questi fini un vaglio positivo di ragionevolezza, e non un mero vaglio negativo di non manifesta irragionevolezza.

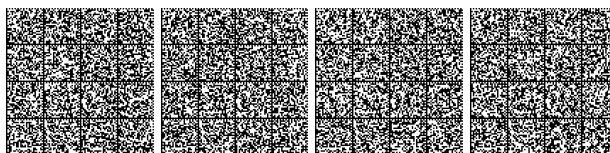
Devono cioè essere positivamente individuati gli interessi superiori, di rango almeno pari a quello del principio in discussione, che ne giustifichino il sacrificio. Tuttavia, nel caso in esame, non sarebbero ravvisabili motivi tali da legittimare il sacrificio del trattamento più favorevole, come dimostrerebbe anche la considerazione che, in altri settori, il legislatore ha recentemente introdotto norme ispirate al principio di cui all'art. 2, commi secondo e quarto, cod. pen.

Vengono richiamati, in particolare, l'art. 23-*bis* del d.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Approvazione del testo unico delle norme di legge in materia valutaria), come inserito dall'art. 1, comma 2, della legge 7 novembre 2000, n. 326 (Modifiche al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, in materia di sanzioni per le violazioni valutarie); l'art. 3 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662); l'art. 46 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337); l'art. 3 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

Sebbene si tratti di settori speciali, non sussisterebbe, ad avviso del giudice *a quo*, una differenza ontologica tra gli illeciti amministrativi oggetto delle norme citate e la disciplina generale della legge n. 689 del 1981, né sarebbero rinvenibili motivi di interesse generale tali da giustificare il diverso trattamento. Viene quindi denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., anche per ciò che riguarda il principio di uguaglianza, assumendo come *tertium comparationis* le disposizioni delle leggi speciali sopra richiamate.

Il giudice *a quo* evidenzia, infine, che il denunciato contrasto non possa essere risolto attraverso un'interpretazione conforme alla CEDU e ai parametri costituzionali, in quanto esiste una consolidata giurisprudenza di legittimità (tale da costituire diritto vivente), che in più occasioni ha ribadito la non applicabilità del principio della retroattività della *lex mitior* al settore degli illeciti amministrativi. Tale impostazione si fonda sul rifiuto di un'applicazione analogica dell'art. 2, secondo comma, cod. pen., anche alla luce dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, e sulla considerazione dei casi nei quali opera il principio della retroattività della *lex mitior* come casi settoriali, non estensibili oltre il loro ristretto ambito di applicazione.

3.- L'ordinanza di rimessione è stata ritualmente notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso l'Avvocatura generale dello Stato, la quale tuttavia ha ommesso qualsiasi attività processuale nell'ambito del presente giudizio.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Como, con ordinanza emessa il 27 marzo 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

La disposizione in esame, intitolata «Principio di legalità», prevede che «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati».

Essa viene censurata nella parte in cui non prevede l'applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi.

Viene denunciata, in particolare, la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 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.

2.- Giova esaminare, in primo luogo, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., secondo l'ordine di priorità logica che nel caso in esame riveste l'accertamento della compatibilità rispetto al parametro sovranazionale.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. non è fondata.

3.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della CEDU, risiederebbe nel contrasto della disposizione censurata con il principio di retroattività della norma più favorevole, principio applicabile anche alle sanzioni amministrative. Vengono richiamate, in particolare le sentenze della Corte di Strasburgo del 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, e del 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania.

3.2.- In particolare, nella prima di tali pronunce la Grande Camera, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, ha ammesso che «l'art. 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», traducendosi «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato».

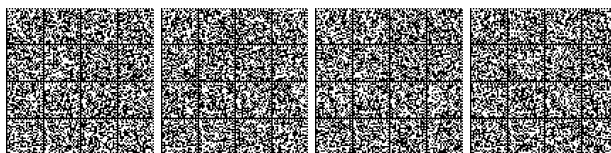
Come è noto, il nuovo orientamento è stato ribadito nella successiva decisione del 27 aprile 2010, Morabito contro Italia, in cui la Corte europea ha affermato che «le disposizioni che definiscono le infrazioni e le pene» sottostanno a «delle regole particolari in materia di retroattività, che includono anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole» all'imputato. In questa occasione è stato, peraltro, sottolineato che l'art. 7 riguarda solamente le norme penali sostanziali, e in particolare le disposizioni che influiscono sull'entità della pena da infliggere.

Infine, nella decisione del 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania, la Corte ha ritenuto che l'art. 7 della CEDU imponga la necessità che l'illecito sia chiaramente descritto dalla legge, che la legge sia «predictable and foreseeable» e che sancisca sia l'irretroattività di disposizioni penali sfavorevoli, sia la retroattività di norme penali più miti.

3.3.- Tali principi, costituenti l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo, non possono essere disattesi: ed invero «le norme della CEDU [...] devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo» (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007).

Spetta, peraltro, a questa Corte «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009). «A questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)» (sentenza n. 236 del 2011).

3.4.- L'estensione del principio, di matrice convenzionale, della retroattività della legge successiva favorevole ha già formato oggetto di valutazione da parte di questa Corte, laddove è stato ritenuto che «Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo nel caso Scoppola resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata: la circostanza che il giudizio della Corte europea abbia ad oggetto un caso concreto e, soprattutto, la peculiarità della singola vicenda su cui è intervenuta la pronuncia devono,



infatti, essere adeguatamente valutate e prese in considerazione da questa Corte, nel momento in cui è chiamata a trasportare il principio affermato dalla Corte di Strasburgo nel diritto interno e a esaminare la legittimità costituzionale di una norma per presunta violazione di quello stesso principio» (sentenza n. 236 del 2011).

3.5.- Con riferimento al caso in esame, va rilevato che - nell'affermare il principio della retroattività del trattamento sanzionatorio più mite - la giurisprudenza della Corte europea non ha mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche "punitive" alla luce dell'ordinamento convenzionale.

L'intervento additivo invocato dal rimettente risulta, quindi, travalicare l'obbligo convenzionale: esso è volto ad estendere la portata del principio della retroattività della *lex mitior* al complessivo sistema sanzionatorio amministrativo, finendo così per disattendere la necessità della preventiva valutazione della singola sanzione (qualificata "amministrativa" dal diritto interno) come "convenzionalmente penale", alla luce dei cosiddetti criteri Engel (così denominati a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente ripresi dalle successive sentenze in argomento); criteri, peraltro, la cui applicazione, al di là di quello della qualificazione giuridica, sarebbe facilitata da ulteriori precisazioni da parte della Corte europea o dei singoli ordinamenti nazionali nell'ambito del margine di apprezzamento e di adeguamento che è loro rimesso.

3.6.- In definitiva, non si rinviene nel quadro delle garanzie apprestato dalla CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasportare nel sistema delle sanzioni amministrative.

Da ciò discende la non fondatezza della denunciata violazione degli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

4.- Anche in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981 non è fondata.

4.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione in esame si porrebbe in contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, poiché - a differenza di altre fattispecie previste in leggi speciali ed in mancanza di motivi di interesse generale tali da giustificare il diverso trattamento - verrebbe derogato il principio generale di retroattività della norma successiva più favorevole.

Il rimettente prospetta, dunque, la necessità di un intervento additivo volto ad estendere a tutto il sistema sanzionatorio amministrativo, in via generalizzata ed indifferenziata, il principio della retroattività della legge successiva favorevole.

4.2.- In riferimento all'art. 3 Cost., la costante giurisprudenza di questa Corte, richiamata dallo stesso rimettente, ha affermato che in materia di sanzioni amministrative non è dato rinvenire un vincolo costituzionale nel senso dell'applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore - nel rispetto del limite della ragionevolezza - modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base alle materie oggetto di disciplina (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002).

Quanto, inoltre, al differente e più favorevole trattamento riservato dal legislatore ad alcune sanzioni, ad esempio a quelle tributarie e valutarie, esso trova fondamento nelle peculiarità che caratterizzano le rispettive materie e non si presta, conseguentemente, a trasformarsi da eccezione a regola (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002). Tale impostazione risulta coerente non solo con il principio generale dell'irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi), ma anche con il divieto di applicazione analogica di norme di carattere eccezionale (art. 14 delle preleggi).

4.3.- Nel caso in esame, la specialità della disciplina sanzionatoria di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002 è accentuata dall'applicabilità della disposizione di cui al secondo comma dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981, intitolato «Più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative». Essa prevede che - per le sole violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie ed in via derogatoria rispetto alla regola generale del cumulo materiale - si applichi il trattamento di maggior favore del cumulo giuridico (sanzione per la violazione più grave, aumentata fino al triplo) anche per le ipotesi di concorso materiale eterogeneo. Peraltro, al di fuori di tale particolare categoria di illeciti amministrativi, il concorso materiale di violazioni continua ad essere regolato dal criterio generale del cumulo materiale delle sanzioni.

Siffatto trattamento favorevole - specificamente applicabile in via derogatoria alle sole sanzioni in esame - sottolinea la peculiarità degli interessi tutelati e la natura eccezionale di tale disciplina, la quale non si presta ad una generalizzata trasposizione di principi maturati nell'ambito di settori diversi dell'ordinamento.



4.4.- Invero, la scelta legislativa dell'applicabilità della *lex mitior* limitatamente ad alcuni settori dell'ordinamento non può ritenersi in sé irragionevole.

A questo riguardo, va rilevato che la qualificazione degli illeciti, in particolare di quelli sanzionati in via amministrativa, in quanto espressione della discrezionalità legislativa si riflette sulla natura "contingente" e storicamente connotata dei relativi precetti. Essa giustifica, quindi, sul piano sistematico, la pretesa di potenziare l'effetto preventivo della comminatoria, eliminando per il trasgressore ogni aspettativa di evitare la sanzione grazie a possibili mutamenti legislativi.

Il limitato riconoscimento della retroattività *in mitius*, circoscritto ad alcuni settori dell'ordinamento, risponde, quindi, a scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati.

Tali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi e risultano quindi sindacabili da questa Corte solo laddove esse trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione.

4.5.- Va, infine, rilevato che un intervento come quello invocato dal rimettente, in quanto finalizzato alla generalizzata ed indiscriminata estensione del principio della *lex mitior* a tutto il sistema sanzionatorio amministrativo, risulta esorbitante dall'ambito della disciplina settoriale della quale il giudice *a quo* è chiamato a fare applicazione.

Inoltre, l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale sancirebbe il principio della retroattività della *lex mitior* per le sanzioni amministrative in maniera persino più ampia di quanto stabilito dall'art. 2 cod. pen., il quale fa salvo il limite del giudicato ed esclude dal proprio ambito di operatività le leggi eccezionali e temporanee.

Viene, in definitiva, sollecitata dal rimettente una nuova configurazione del complessivo trattamento sanzionatorio di tutti gli illeciti amministrativi, in un ambito in cui deve riconoscersi al legislatore un ampio margine di libera determinazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Como, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

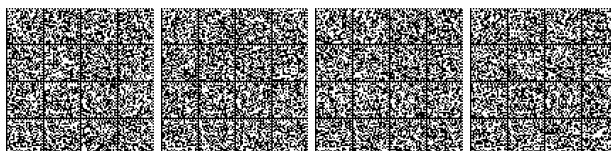
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 194

Ordinanza 15 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Copertura di cattedre e posti di insegnamento vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico - Conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), art. 4, comma 1; legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), art. 93, commi 1 e 2.

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

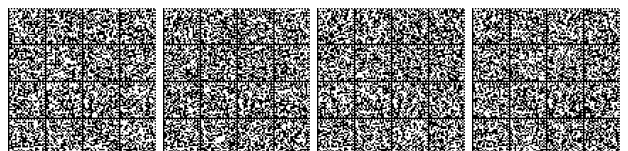
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) e dell'art. 93, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), promossi dal Tribunale ordinario di Trento, con due ordinanze del 3 dicembre 2013, iscritte ai nn. 32 e 34 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di L.C. ed altre, della Provincia autonoma di Trento, del CODACONS ed altra, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Sergio Galleano e Vincenzo De Michele per L.C. ed altre, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che nel corso di alcuni giudizi promossi, con separati ricorsi, da diversi docenti nei confronti della Provincia autonoma di Trento il Tribunale ordinario di Trento, ha sollevato, con due ordinanze di contenuto analogo - in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) - questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), e dell'art. 93, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino) «nella parte in cui [...] consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze - annuali secondo l'art. 4, comma 2, della legge n. 124/1999, annuali e rinnovabili per un massimo di due anni o di durata massima triennale secondo l'art. 93, comma 2, L. P. 5/2006 - in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità dell'utilizzo di una suc-



cessione di contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi»;

che secondo il giudice rimettente:

- sussiste la rilevanza della questione perché i ricorrenti, che hanno stipulato, con il dirigente del servizio provinciale competente (sovrintendenza scolastica provinciale) o con il dirigente della singola istituzione scolastica, contratti di lavoro a tempo determinato, in un primo tempo in base all'art. 4 della legge n. 124 del 1999 e, successivamente, in base alla disciplina di cui all'art. 93 della legge prov. Trento n. 5 del 2006, hanno proposto anche domanda di risarcimento del danno ex art. 36, comma 5, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), quale conseguenza della nullità delle clausole appesive del termine finale contenute nei singoli contratti di lavoro determinato;

- le norme impugnate consentono di coprire cattedre e posti di insegnamento nelle scuole mediante il conferimento di supplenze annuali in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali, in tal modo determinando l'utilizzo, da parte dell'amministrazione, di una successione di contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato in contrasto con la normativa europea;

- ai fini della rilevanza dell'odierna questione, la domanda giudiziale avanzata dai ricorrenti, anche sotto il profilo del risarcimento del danno, alla luce della normativa vigente in tema di contratti di lavoro del personale docente, dovrebbe essere respinta, in quanto i contratti di cui si controverte sono stati stipulati nel rispetto delle disposizioni oggi rimesse all'esame di questa Corte;

- tanto l'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, quanto la censurata disposizione provinciale consentono, infatti, la copertura delle cattedre disponibili entro la data del 31 dicembre, che rimangano scoperte per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali;

- d'altra parte, al personale docente della scuola non si applicano le disposizioni del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, recante «Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES», com'è stato confermato dall'intervento legislativo di cui all'art. 9, comma 18, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, il quale ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES);

- tale norma prevede espressamente che sono esclusi dall'applicazione del decreto «i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato»;

- quanto alla non manifesta infondatezza della questione, ricorda che i ricorrenti hanno eccepito la difformità della disciplina del reclutamento del personale docente a tempo determinato rispetto a quanto stabilito dalla direttiva 28 giugno 1999 n. 1999/70/CE;

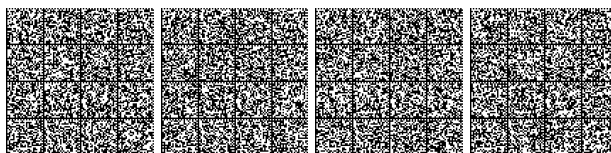
- la direttiva, infatti, dopo aver imposto (clausola 1) la creazione di un sistema di norme finalizzate a prevenire gli abusi derivanti dalla successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, dispone (clausola 5) che gli Stati membri, per prevenire tali abusi, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti, una o più misure che prevedano ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti, ovvero la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, ovvero il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti;

- in virtù del primato del diritto dell'Unione europea rispetto ai singoli diritti nazionali, il giudice deve disapplicare la norma interna che sia in contrasto con quella del diritto dell'Unione europea ove questa sia direttamente applicabile;

- diversamente, la disciplina da applicare rimane quella interna, salvo il rinvio alla Corte costituzionale per illegittimità della norma interna, rispetto alla quale quella sovranazionale assume il rango di parametro interposto;

- la Corte di giustizia dell'UE, dopo aver spiegato che la menzionata direttiva si applica anche ai contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi dalle pubbliche amministrazioni, ha pure ribadito, in più sentenze, che la citata clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro non è sufficientemente precisa e non può, quindi, essere direttamente invocata davanti ad un giudice nazionale (sentenza 15 aprile 2008, in causa C-268/06, Impact; sentenza 23 aprile 2009, nelle cause riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki ed altri);

- si pone dunque la necessità di valutare se la normativa italiana sia in grado di soddisfare almeno uno dei requisiti di cui alla clausola 5 sopra richiamata;



- sotto questo profilo, sarebbe palese che nell'ordinamento interno non vi siano né misure che prevedano la durata massima totale dei rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, né indicazioni sul numero dei rinnovi di tali rapporti da considerare ammissibile;

- infatti, benché solo la disciplina statale di cui all'art. 4 della legge n. 124 del 1999, preveda espressamente che il conferimento delle supplenze annuali, ai fini della copertura dei posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, avvenga «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo», tuttavia il riferimento ai «posti vacanti disponibili entro la data del 31 ottobre e che rimangono tali per l'intero anno scolastico», contenuto nel combinato disposto dell'art. 93, comma 2, della legge provinciale n. 5 del 2006 e dell'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Provincia 24 giugno 2008, n. 23-130/Leg (Regolamento concernente incarichi a tempo determinato e supplenze temporanee nelle istituzioni scolastiche provinciali a carattere statale - articolo 93 della legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5), renderebbe evidente che la loro copertura mediante contratti a tempo determinato avviene in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale docente di ruolo, il solo in grado di occupare stabilmente i posti vacanti e disponibili;

- inoltre, le previsioni contenute nella sola legislazione provinciale, di un numero massimo di (due) rinnovi dei contratti a tempo determinato di durata annuale e di una durata massima (tre anni) dei contratti a tempo determinato, sembrano riguardare esclusivamente «la medesima cattedra o posto», come risulta dalla lettera dell'art. 93, comma 2, della legge provinciale n. 5 del 2006, e non impediscono la stipulazione con la Provincia di ulteriori contratti a tempo determinato come si evince anche dalle carriere lavorative di alcuni ricorrenti;

che si è costituita in entrambi i giudizi, con atti in data del 7 aprile 2014 la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili ovvero infondate;

che con atti in data 8 aprile 2014 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo - con analoghe difese - che le questioni vengano dichiarate inammissibili o infondate, in quanto sussisterebbe l'inammissibilità delle questioni in relazione all'omessa descrizione, da parte del Tribunale ordinario di Trento, della concreta fattispecie sottoposta al giudizio;

- altro profilo di inammissibilità riguarderebbe la circostanza che le censure sono dedotte rispetto alla disciplina statale, mentre nella specie i rapporti di lavoro trovano precipua regolamentazione nella disciplina provinciale, non adeguatamente censurata;

- nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato, premette che con l'ordinanza n. 207 del 2013 questa Corte ha disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e afferma che la questione sarebbe infondata atteso che la scelta del legislatore statale di procedere alla copertura delle cattedre e dei posti vacanti e disponibili mediante conferimento delle supplenze annuali è sottesa alla necessità di contenimento della spesa pubblica, anche in base agli impegni derivanti dai vincoli posti dall'Unione europea, e che il rapporto di lavoro temporaneo trova giustificazione nella necessità di garantire, comunque, il servizio pubblico dell'istruzione allo scopo di tutelare, in favore di tutti i cittadini, il diritto universale all'istruzione di cui agli artt. 33 e 34 Cost., organizzando un apparato che permetta di assicurare sempre e comunque una continuità nell'erogazione delle prestazioni che costituiscono il cardine fondamentale del servizio stesso, in ragione delle peculiarità di settore;

che si sono costituite (reg. ord. n. 32 del 2014) C.L., D.L. e S.B., ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione venga accolta;

che la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria il 26 maggio 2015, con la quale ha ricordato l'intervento della sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, e, dopo aver ricordato la disciplina del settore, ha ribadito le conclusioni di inammissibilità e infondatezza della questione;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria in data 28 maggio 2015, con la quale, dopo aver richiamato l'ordinanza n. 207 del 2013, e aver ripercorso il decum della sentenza della Corte di giustizia del 26 novembre 2014, ed il disegno di legge (Atto Camera n. 2294) sulla riforma del sistema nazionale di istruzione, ha ribadito le conclusioni già rassegnate;

che in data 1° giugno 2015, L.C. ed altre hanno depositato memoria (r.o. n. 32 del 2014), con la quale richiamano la sentenza Mascolo, e chiedono, altresì, di estendere il vaglio di costituzionalità all'ulteriore disciplina di settore;

che in prossimità dell'udienza pubblica fissata per il 23 giugno 2015, la trattazione delle questioni veniva rinviata e poi fissata all'odierna udienza del 17 maggio 2016;



che hanno depositato atto di costituzione in data 23 ottobre 2015 il CODACONS e l'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola (reg. ord. n. 32 e n. 34 del 2014), assumendo a sostegno della propria legittimazione quanto previsto dai rispettivi statuti, e chiedendo che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, come prospettato dai rimettenti;

che in data 26 aprile 2016 ha depositato memoria la Provincia autonoma di Trento (reg. ord. n. 32 e n. 34 del 2014), richiamando quanto già illustrato nella memoria del 26 maggio 2015, e deducendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza delle questioni di costituzionalità, atteso, altresì, che con delibera della Giunta provinciale n. 269 del 4 marzo 2016, è stato approvato il bando di concorso per la copertura di 367 cattedre e di 110 posti di sostegno (Bollettino Ufficiale, numero straordinario al n. 10/IV del 7 marzo 2016);

che il Presidente del Consiglio dei ministri con memoria unica, insiste nel rigetto delle questioni, ricordando che, dopo la sentenza della Corte di giustizia, è intervenuta la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), che contempla una serie di misure volte a superare il ricorso alle supplenze, quali modalità di reclutamento in ambito scolastico, ed il conseguente abuso nella stipulazione dei contratti a termine.

Considerato che in ragione della identità della questione, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia;

che con ordinanza dibattimentale del 17 maggio 2016 è stato dichiarato tardivo l'intervento del CODACONS e dell'Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola, non parti nei giudizi a quibus e che risultano privi di un interesse qualificato;

che nelle more del giudizio incidentale, la Corte di giustizia, con la sentenza 26 novembre 2014 resa nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, anche sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale, ha statuito: «La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo»;

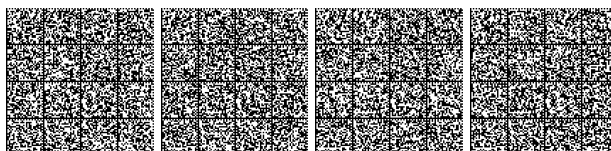
che la Corte di giustizia ha, di seguito, rilevato che «Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato»;

che, successivamente, la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), ha modificato la disciplina del contratto a termine per il personale docente e per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario - ATA - della scuola;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, «i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*» (ordinanze n. 80 del 2015, n. 124 del 2012 e n. 216 del 2011);

che, nel caso di specie, questa Corte non ha disposto il rinvio pregiudiziale in ordine all'interpretazione del parametro comunitario con riguardo alla disciplina statale e provinciale, come letta in combinato disposto dal rimettente, ma alla sola disciplina statale, di cui all'art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico);

che, pertanto, a fronte del richiamato *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza della questione, anche in ragione della normativa statale sopravvenuta.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Trento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160194

N. 195

Ordinanza 18 maggio - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili, per il soddisfacimento di esigenze didattiche non temporanee derivanti dalla riforma dei conservatori di musica, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo.

- Legge 21 dicembre 1999, n. 508 (Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati), art. 2, comma 6.

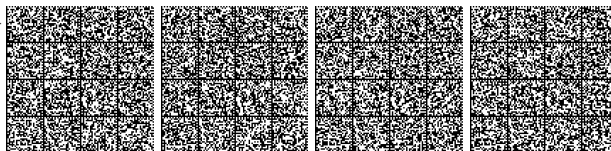
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, della legge 21 dicembre 1999, n. 508 (Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati), promosso dal Tribunale ordinario di Trento, nel procedimento vertente tra G.M. ed altri e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altro, con ordinanza del 3 dicembre 2013 iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di intervento della Confederazione generale sindacale CGS già Confederazione GILDA-UNAM CGU, fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Trento, con ordinanza del 3 dicembre 2013, nel giudizio promosso da alcuni docenti nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e del Conservatorio "Francesco Antonio Bonporti" di Trento, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, della legge 21 dicembre 1999, n. 508 (Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati), prospettando la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato), in quanto detta norma statale consente di provvedere, ai fini del soddisfacimento delle esigenze didattiche non temporanee derivanti dalla legge di riforma dei Conservatori di musica, alle quali non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche, «esclusivamente mediante l'attribuzione di incarichi di insegnamento di durata non superiore al quinquennio, rinnovabili», in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità dell'utilizzazione di una successione di contratti a tempo determinato senza la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi;

che secondo il giudice *a quo*:

- tutti i ricorrenti hanno stipulato con il Conservatorio di Trento una pluralità di contratti di lavoro a tempo determinato «fino alla nomina dell'avente diritto» e che essi hanno chiesto dichiararsi la nullità delle clausole appositive del termine finale nei singoli contratti di lavoro e, per l'effetto, condannare l'amministrazione al risarcimento del danno;

- la disposizione censurata consente l'utilizzazione di una successione di contratti, da parte della pubblica amministrazione, al di fuori delle finalità di cui al menzionato accordo quadro europeo;

- nel giudizio principale, era già stata sollevata analoga questione, di cui veniva dichiarata la manifesta inammissibilità con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 206 del 2013, atteso che «i ricorrenti nei giudizi a quibus hanno chiesto dichiararsi la nullità delle clausole appositive del termine finale nei singoli contratti di lavoro stipulati con le rispettive pubbliche amministrazioni, con conseguente conversione dei rapporti di lavoro in contratti a tempo indeterminato» e il rimettente «non considera come, con previsione generale applicabile a tutto il pubblico impiego, l'art. 36, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), disponga che, in ogni caso, "la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione"», con una incompleta ricostruzione del quadro normativo che si riverberava sulla rilevanza della questione, in ragione di una conseguente inefficacia dell'ipotetica pronuncia di accoglimento ai fini della decisione della domanda giudiziale concretamente posta al Tribunale ordinario di Trento, poiché il citato art. 36 è stato ritenuto dalla Corte non in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.;

- la norma impugnata consente di coprire cattedre e posti di insegnamento negli istituti considerati mediante il conferimento di supplenze, potendo darsi luogo ad una successione di contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato in contrasto con la normativa europea;

- l'ordinanza, nel dare conto della rilevanza dell'odierna questione, osserva che la domanda giudiziale avanzata dai ricorrenti, anche sotto il profilo del risarcimento del danno, alla luce della normativa vigente in tema di contratti di lavoro del personale docente, dovrebbe essere respinta, in quanto i contratti di cui si controverte sono stati stipulati nel rispetto della disposizione rimessa all'esame della Corte;



- al personale docente della scuola non si applicano le disposizioni del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), com'è stato confermato dall'intervento legislativo di cui all'art. 9, comma 18, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, il quale ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 2001;

- tale norma prevede espressamente che sono esclusi dall'applicazione del decreto «i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato»;

- i ricorrenti hanno eccepito la difformità della disciplina del reclutamento del personale docente a tempo determinato rispetto a quanto stabilito dalla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE;

- la direttiva, infatti, dopo aver imposto (clausola 1) la creazione di un sistema di norme finalizzate a prevenire gli abusi derivanti dalla successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, dispone (clausola 5) che gli Stati membri, per prevenire tali abusi, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti, una o più misure che prevedano ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti, ovvero la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, ovvero il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti;

- in virtù del primato del diritto dell'Unione europea rispetto ai singoli diritti nazionali, il giudice deve disapplicare la norma interna che sia in contrasto con quella del diritto dell'Unione europea ove questa sia direttamente applicabile; diversamente, la disciplina da applicare rimane quella interna, salvo il rinvio alla Corte costituzionale per illegittimità della norma interna, rispetto alla quale quella sovranazionale assume il rango di parametro interposto;

- la Corte di giustizia, dopo aver spiegato che la menzionata direttiva si applica anche ai contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi dalle pubbliche amministrazioni, ha pure ribadito, in più sentenze, che la citata clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro non è sufficientemente precisa e non può, quindi, essere direttamente invocata davanti ad un giudice nazionale (sentenza 15 aprile 2008, in causa C-268/06, Impact; sentenza 23 aprile 2009, nelle cause riunite da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki ed altri);

- si pone, dunque, la necessità di valutare se la normativa italiana sia in grado di soddisfare almeno uno dei requisiti di cui alla clausola 5 sopra richiamata;

- sotto questo profilo, è palese che nell'ordinamento interno non vi sono né misure che prevedano la durata massima totale dei rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, né indicazioni sul numero dei rinnovi di tali rapporti da considerare ammissibile;

- occorre stabilire, perciò, se sussistano almeno le condizioni di cui al punto 1, lettera a), della clausola 5 dell'accordo quadro, secondo cui devono esistere «ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti»;

- la Corte di giustizia, interpretando tale dettato normativo, ha ritenuto che la nozione di «ragioni obiettive» vada riferita a circostanze precise e concrete che distinguono una determinata attività; circostanze che possono risultare dalla particolare natura delle funzioni svolte con simili contratti o, eventualmente, dal «perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro», mentre non soddisferebbe tale condizione una normativa nazionale che si limitasse ad autorizzare, in astratto, una successione di contratti di lavoro a tempo determinato;

- alla luce dell'interpretazione di tale clausola proveniente dalla Corte di giustizia, il giudice *a quo* dissente dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 20 giugno 2012, n. 10127, e dalla giurisprudenza di merito che non ravvisa nella disposizione oggi all'esame di questa Corte alcun contrasto con la menzionata clausola 5 dell'accordo quadro;

- è innegabile che le ulteriori assunzioni determinerebbero un aggravio della spesa pubblica, soprattutto in relazione al rischio del cosiddetto sovradimensionamento dell'organico che potrebbe crearsi a seguito di un calo demografico o di una diminuzione del numero degli iscritti; ma si tratta di stabilire se l'interesse - certamente esistente e da tutelare - al contenimento della spesa pubblica possa tradursi anche in una ragione giustificatrice della ripetizione di contratti di lavoro a tempo determinato; e, più ancora, si tratta di verificare se l'obiettivo di contenimento della spesa si adatti alle specifiche peculiarità del servizio scolastico;



- diversamente dall'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, la disciplina in questione non prevede espressamente che il conferimento delle supplenze annuali, ai fini della copertura dei posti effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, avvenga «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo»;

- tuttavia, il riferimento alle «esigenze didattiche derivanti dalla presente legge cui non si possa far fronte nell'ambito delle dotazioni organiche», rende evidente che il loro soddisfacimento, mediante i contratti di lavoro a tempo determinato, avviene in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale docente di ruolo;

- va richiamata l'ordinanza n. 207 del 2013, con la quale sono state sottoposte alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune questioni di interpretazione della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE;

che in data 8 aprile 2014 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o comunque non fondata;

che in prossimità della camera di consiglio fissata per il 24 giugno 2015, la trattazione delle questioni veniva rinviata, e poi fissata alla odierna camera di consiglio del 18 maggio 2016;

che in data 26 aprile 2016 si è costituita la Confederazione generale sindacale CGS, già Confederazione GILDA-UNAM CGU, affermando la propria legittimazione a partecipare al giudizio incidentale anche se non costituita nel giudizio *a quo*, attesa l'incidenza dello stesso sulla propria posizione giuridica soggettiva, nonché in ragione dell'art. 64, comma 5, del d.lgs. n.165 del 2001, deducendo la fondatezza della questione.

Considerato che deve essere dichiarato inammissibile, in quanto tardivo l'intervento della Confederazione generale sindacale CGS, già Confederazione GILDA-UNAM CGU, non parte nel giudizio *a quo* e priva di un interesse qualificato;

che nelle more del giudizio incidentale, la Corte di giustizia, con la sentenza 26 novembre 2014 resa nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, anche sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale, ha statuito: «La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo»;

che la Corte di giustizia ha, di seguito, rilevato che «Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato»;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, «i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*» (ordinanze n. 80 del 2015, n. 124 del 2012 e n. 216 del 2011);

che, nel caso di specie, questa Corte non ha disposto il rinvio pregiudiziale in ordine all'interpretazione del parametro comunitario con riguardo alla disciplina in esame, ma alla sola disciplina di cui all'art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico);

che, d'altra parte, va considerato che, successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, è intervenuta una riforma "di sistema" attraverso la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti);

che, pertanto, alla stregua delle indicazioni innanzi svolte, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza della questione, anche in ragione della normativa statale sopravvenuta.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento della Confederazione generale sindacale CGS, già Confederazione GILDA-UNAM CGU;

2) ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Trento.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160195

N. 196

Ordinanza 15 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Lodo arbitrale irrituale - Delimitazione dei motivi di impugnazione.

– Codice di procedura civile, art. 808-ter.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 808-ter del codice di procedura civile promosso dal Tribunale ordinario di Terni, nel procedimento vertente tra Baldelli Costruzioni srl, Terni Casa Due cooperativa edilizia a responsabilità limitata, Cardeto Costruzioni srl, Cosedil spa contro Struzzi Mauro Costruzioni srl, con ordinanza del 7 gennaio 2015, iscritta al n. 334 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2016.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 15 giugno 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 gennaio 2015, il Tribunale ordinario di Terni ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 808-ter del codice di procedura civile, perché ritenuto lesivo degli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione, nella parte in cui limita l'impugnabilità del lodo, reso all'esito dell'arbitrato irrituale, ai casi di gravame in esso previsti;

che il Tribunale osserva che la natura negoziale dell'arbitrato irrituale dovrebbe comportare l'impugnabilità della decisione per vizi del consenso, analogamente a quanto previsto per ogni forma di manifestazione di volontà negoziale, e, in particolare, per errore rilevante derivante dalla falsa rappresentazione della realtà da parte degli arbitri, nelle varie forme in cui esso può atteggiarsi (mancata presa visione di alcuni elementi della controversia, erronea supposizione della loro esistenza, inesatta percezione di fatti pacifici ovvero contestati); e che tale natura negoziale dovrebbe, altresì, comportare la possibilità di impugnativa della decisione per incapacità delle parti che hanno conferito l'incarico o dell'arbitro stesso;

che inoltre, prosegue il rimettente, l'arbitrato irrituale avrebbe natura giudiziale, come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 376 del 2001, e che, pertanto, la decisione dell'arbitro dovrebbe essere corredata di motivazione, al pari di un qualunque provvedimento giurisdizionale, con conseguente possibilità di farne valere, in via di gravame, l'eventuale omissione;

che l'obbligo motivazionale discenderebbe, anche, dall'esigenza di consentire la verifica della diligenza dell'arbitro mandatario nell'esecuzione dell'incarico;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la tassatività delle cause di invalidità e di impugnabilità del lodo previste dall'art. 808-ter cod. proc. civ., escludendo l'impugnativa per vizi del consenso e difetto di motivazione, determinerebbe una irragionevole sottrazione di tutela processuale per le parti, in violazione degli evocati parametri costituzionali;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità della questione, per mancata prospettazione degli elementi di fatto necessari a valutarne la rilevanza;

che, nel merito, la difesa erariale ha eccepito la non fondatezza della questione poiché la materia della conformazione degli istituti processuali è devoluta alla discrezionalità del legislatore e la scelta dello strumento arbitrale, come mezzo di risoluzione delle controversie, trova la sua fonte nella volontà delle parti che, nel deferire la controversia ad arbitri, scelgono liberamente un percorso di soluzione rapido ed informale, ma si assoggettano, altrettanto liberamente, alle peculiarità della fase impugnatoria.

Considerato che il Tribunale ordinario di Terni dubita della legittimità costituzionale dell'art. 808-ter del codice di procedura civile che, circoscrivendo la possibilità di impugnativa del lodo arbitrale irrituale ai motivi in esso elencati, tra i quali non figurano i vizi del consenso, l'incapacità e l'omessa motivazione, determinerebbe una limitazione di tutela processuale per le parti tale da imporre un controllo sulla ragionevolezza della previsione, con conseguente violazione degli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che, in primo luogo, il giudice *a quo* ha del tutto omesso la descrizione della fattispecie concreta sottoposta al suo esame, limitandosi, in un passaggio dell'ordinanza di remissione, a rilevare che «non emergono dubbi sulla natura irrituale del lodo pronunciato dall'arbitrato unico», senza chiarire se, nel caso di specie, le parti hanno impugnato il lodo per vizi della volontà, incapacità o difetto di motivazione;

che, come affermato nella sentenza n. 338 del 2011, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte precisato che «l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di remissione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza (*ex plurimis*: ordinanze nn. 6 e 3 del 2011; nn. 343, 318 e 85 del 2010; nn. 211, 201 e 191 del 2009)»;

che le lacune nella ricostruzione della fattispecie concreta si riflettono nel difetto di motivazione sulla necessità di fare applicazione della disposizione censurata e, quindi, in ordine alla rilevanza della questione rispetto al giudizio *a quo* (*ex multis*, ordinanza n. 269 del 2015);

che, inoltre, il giudice *a quo*, nel lamentare l'impossibilità di impugnativa del lodo arbitrale irrituale per vizi del consenso e incapacità, ha omesso di considerare l'orientamento consolidato della Corte di cassazione, fondato sui principi della disciplina contrattuale, in base al quale il lodo irrituale è soggetto al regime delle impugnative negoziali in ragione della sua natura di negozio di accertamento (Corte di cassazione, sezione prima civile, 18 novembre 2015, n. 23629; sezione seconda civile, 8 novembre 2013, n. 25258; sezione prima civile, 31 ottobre 2013, n. 24552);



che anche tale carenza motivazionale si sostanzia in un ulteriore profilo di inammissibilità (ordinanza n. 34 del 2016).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 808-ter del codice di procedura civile sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Terni con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160196

N. 197

Ordinanza 15 giugno - 20 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico.

- Legge della Regione Sardegna 21 settembre 2011, n. 19 (Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico), artt. 3; 5, commi 4 e 5; 8, comma 1, lettera *b*), e 9.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3; 5, commi 4 e 5; 8, comma 1, lettera *b*), e 9 della legge della Regione Sardegna 21 settembre 2011, n. 19 (Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-29 novembre 2011, depositato in cancelleria il 1° dicembre 2011 ed iscritto al n. 167 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nella camera di consiglio del 15 giugno 2016 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 25-29 novembre 2011 e depositato il successivo 1° dicembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3; 5, commi 4 e 5; 8, comma 1, lettera *b*), e 9, della legge della Regione Sardegna 21 settembre 2011, n. 19 (Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico), in riferimento agli artt. 3; 41; 97; 117, primo e secondo comma, lettere *g*) e *s*); 118, terzo comma; 120, primo comma, della Costituzione, nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957;

che, con atto depositato il 4 gennaio 2012, si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque sia, infondato.

Considerato che, con atto notificato il 2 marzo 2012 e depositato il successivo 12 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato rinuncia al ricorso limitatamente all'art. 3, comma 1, lettera *b*), in ragione della modifica apportata alla disposizione impugnata dall'art. 23, comma 2, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico);

che, con atto depositato il 5 maggio 2015 e sottoscritto dal Presidente della Regione autonoma della Sardegna, la resistente ha dichiarato di accettare la suddetta rinuncia parziale;

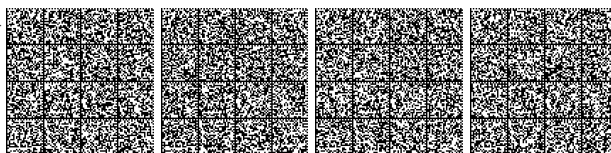
che, con atto notificato il 25 maggio 2015 e depositato il successivo 8 giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato rinuncia anche alla restante parte del ricorso, in ragione dell'abrogazione dell'intera legge regionale n. 19 del 2011, e successive modifiche e integrazioni, disposta dall'art. 44, comma 5, della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio);

che, con atto depositato il 12 maggio 2016, la Regione autonoma della Sardegna ha accettato anche detta rinuncia alla restante parte del ricorso, presentando altresì la conforme deliberazione della Giunta regionale;

che, nel proporre alla Giunta regionale tale accettazione, il Presidente della Regione autonoma della Sardegna, non solo ha dato conto della circostanza per cui la rinuncia parziale era già stata accettata dalla Regione, ma ha altresì precisato che il Presidente del Consiglio dei ministri presentava rinuncia «ai residui motivi di ricorso [...] oltreché a quello già a suo tempo oggetto di rinuncia», proposto in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *b*);

che, pertanto, deve ritenersi che, deliberando di accettare la rinuncia «ai residui motivi di ricorso», la Giunta regionale ha formalmente accettato anche la precedente rinuncia parziale;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160197

N. 198

Ordinanza 6 - 20 luglio 2016

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 103 del 22 marzo-12 maggio 2016.

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

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 103 del 22 marzo-12 maggio 2016.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.



Considerato che al numero 1) del dispositivo della sentenza n. 103 del 2016, per mero errore materiale, viene riportato il periodo «in esecuzione dell'art. 35, comma 4, 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», anziché «in esecuzione dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27»;

ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 103 del 2016, nel dispositivo, al numero 1), il periodo «in esecuzione dell'art. 35, comma 4, 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», sia sostituito dal periodo «in esecuzione dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160198

N. 199

Sentenza 21 giugno - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Tasse automobilistiche - Assoggettamento di autoveicoli e motoveicoli di età compresa tra venti e ventinove anni di particolare interesse storico e collezionistico, ove utilizzati su pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria - Esclusione di sanzioni e interessi per pagamenti tardivi della tassa automobilistica effettuati entro il 4 aprile 2015.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), art. 8; legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), art. 1, commi 2, 3 e 4.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), e dell'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 29 maggio-4 giugno 2015, depositati in cancelleria l'8 giugno 2015 ed iscritti ai nn. 61 e 62 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

udito l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 29 maggio 2015, ricevuto il successivo 4 giugno e depositato l'8 giugno 2015 (reg. ric. n. 61 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione.

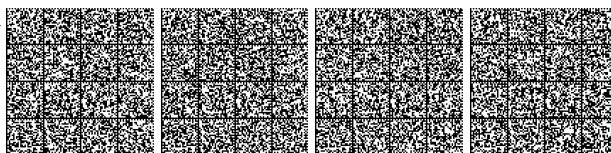
L'art. 8 impugnato sostituisce il comma 7-ter dell'art.1 della legge della Regione Umbria 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria), e vi aggiunge i commi 7-quater e 7-quinquies.

Il comma 7-ter, nella versione introdotta dalla disposizione censurata, stabilisce che a partire dal 1° gennaio 2016 la tassa automobilistica ordinaria è sostituita da una «tassa di possesso forfettaria», con riferimento agli autoveicoli e ai motoveicoli immatricolati da almeno venti anni e dotati di particolari «requisiti di peculiarità» specificati dalla norma, anche sulla base (aggiunge il ricorrente) di una delibera della Giunta regionale.

Il comma 7-quater assoggetta la tassa di possesso forfettaria alla disciplina di pagamento prevista per la tassa automobilistica, e permette al contribuente di optare per quest'ultima, ove la prima sia di importo superiore.

Il comma 7-quinquies si occupa degli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e artistico e «di età compresa tra i venti e i ventinove anni», soggetti alla tassa automobilistica per effetto dell'art. 1, comma 666, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), che ha abrogato l'esenzione prevista, a talune condizioni, dall'art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale). La norma impugnata esclude l'applicazione di sanzioni e interessi per i pagamenti tardivi effettuati entro il 31 maggio 2015.

Il ricorrente premette che la tassa automobilistica è un tributo proprio derivato delle Regioni, che ne incamerano il gettito, ma possono disciplinarlo solo entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, in base all'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).



Come questa Corte avrebbe riconosciuto con la sentenza n. 288 del 2012, la tassa automobilistica sarebbe perciò un tributo erariale, oggetto della competenza esclusiva statale attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e non costituirebbe, invece, un tributo proprio della Regione ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost.

La Regione, in particolare, non potrebbe modificarne il presupposto, né introdurre nuove agevolazioni, e neppure istituire un particolare regime relativo al pagamento di sanzioni e interessi.

La disposizione impugnata, per tali ragioni, violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost.

Inoltre, sarebbe leso l'art. 23 Cost., quanto alla riserva relativa di legge, a causa dell'attribuzione alla Giunta regionale del potere «di individuare lo stesso presupposto oggettivo della tassa, o parti essenziali di esso, individuando gli autoveicoli ed i motoveicoli oggetto della medesima nell'ambito di una disciplina primaria non sufficientemente definita».

2.- Nelle more del giudizio, l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Umbria 19 novembre 2015, n. 16, recante «Ulteriori modificazioni della legge regionale 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria); modificazioni della legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali); ulteriori modificazioni della legge regionale 5 marzo 2009, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2009 in materia di entrate e di spese). Nomina Commissario straordinario dell'Agenda Umbria ricerche», ha abrogato l'art. 8 impugnato.

3.- Con ricorso spedito per la notificazione il 29 maggio 2015 e depositato il successivo 8 giugno (reg. ric. n. 62 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost.

4.- L'art. 1, commi 2 e 3, prevede che non siano dovuti interessi e sanzioni sui pagamenti integrativi della tassa automobilistica per l'anno 2015, purché eseguiti «alla data di entrata in vigore» della legge regionale n. 14 del 2015.

L'art. 1, comma 4, aggiunge all'art. 39 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), i commi *2-bis* e *2-ter*.

Il comma *2-bis* esenta dalla tassa automobilistica gli autoveicoli e i motoveicoli di età compresa tra venti e trenta anni, di interesse storico o collezionistico e iscritti in appositi registri.

Il comma *2-ter* assoggetta questi veicoli, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, ad una «tassa di circolazione forfettaria».

Il ricorrente osserva che la Regione Basilicata, pur avendo abrogato una tassa regionale di possesso su particolari veicoli, sostitutiva della tassa automobilistica ordinaria (art. 39, commi 2, 3 e 4, della legge regionale n. 4 del 2015), ha reintrodotto con il comma 4 impugnato un'esenzione da questo tributo per particolari autoveicoli e motoveicoli, e previsto in luogo di esso una innovativa tassa regionale, nonostante il già citato art. 1, comma 666, lettera *b*), della legge n. 190 del 2014 avesse abrogato il regime di favore di cui tali veicoli godevano.

Sarebbero perciò violati, per ragioni analoghe a quelle esposte nel ricorso contro la legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost.

Quanto ai commi 2 e 3 impugnati, la disciplina di favore sul pagamento delle sanzioni e degli interessi sarebbe conseguente all'introduzione, e alla successiva abrogazione, della tassa regionale sul possesso di autoveicoli e motoveicoli «con iscrizione al PRA dal 20° al 29° anno», prevista dall'art. 39, commi 3 e 4 della legge regionale n. 4 del 2015, abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015.

L'esenzione da sanzioni e interessi riguarderebbe quindi i contribuenti che, fidando sul più favorevole regime della tassa regionale, avrebbero eseguito un pagamento inferiore a quanto dovuto a titolo di tassa automobilistica ordinaria, con conseguente obbligo di corrispondere la differenza, una volta abrogata la tassa regionale.

Il ricorrente ritiene che ecceda dalla competenza regionale incidere sul regime delle sanzioni e degli interessi dovuti a causa dell'omesso versamento di un tributo proprio derivato della Regione, istituito e regolato dalla legge statale.

Quest'ultima, si aggiunge, già disciplina con l'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) il regime di tutela dell'affidamento del contribuente, che non è soggetto a sanzioni e interessi quando si sia conformato ad indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate. La norma regionale perciò «appare anche sotto tale aspetto ultronea ed in contrasto con quella statale», e dunque lesiva degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost.



5.- Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo il rigetto del ricorso con riferimento all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 14 del 2015, ma non opponendosi alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del successivo comma 4.

La Regione premette che l'art. 17, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) le demanda la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi e l'applicazione delle sanzioni relative alla tassa automobilistica.

A causa dell'introduzione per il 2015 del più favorevole regime previsto dall'art. 39, commi 3, 4 e 5, della legge regionale n. 4 del 2015, i contribuenti, che hanno adempiuto all'obbligo tributario, come previsto, entro il 4 aprile 2015, si troverebbero ingiustamente esposti al pagamento di sanzioni e interessi, conseguenti all'abrogazione di tale regime e alla reintroduzione della tassa automobilistica ordinaria.

Le norme censurate hanno perciò inteso applicare il principio di collaborazione secondo buona fede tra contribuente e amministrazione finanziaria, già enunciato dall'art. 10, comma 2, della legge n. 212 del 2000. Si sarebbe quindi tutelato l'affidamento dei consociati sul pregresso stato normativo, esonerandoli dall'obbligo di versare sanzioni e interessi, fermo restando invece quello di integrare il pagamento sulla base di quanto dovuto a titolo di tassa automobilistica ordinaria.

6.- Nelle more del giudizio, i commi 2-*bis* e 2-*ter* della legge regionale n. 4 del 2015, come introdotti dall'art. 1, comma 4, impugnato, sono stati abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 27 ottobre 2015, n. 47 (Disposizioni varie in materia di veicoli ultraventennali e di provvidenze economiche di cui alle leggi regionali n. 22/1986, n. 26/1989 e n. 30/1981 e s.m.i.), mentre l'art. 1, commi 2 e 3, è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale n. 47 del 2015.

Con memoria deposita in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Basilicata ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere in seguito all'abrogazione della norma impugnata da parte dell'art. 1 della legge regionale n. 47 del 2015.

L'Avvocatura generale dello Stato si è opposta e ha osservato che la norma dell'art. 1, comma 4, è stata reintrodotta, a partire dal 2016, dall'art. 22 della legge regionale 9 febbraio 2016, n. 3 (Legge di stabilità regionale 2016), e che i commi 2 e 3 dell'art. 1 potrebbero avere avuto applicazione nel 2015. Relativamente all'art. 1, comma 4, l'Avvocatura generale ha chiesto il trasferimento della questione sull'art. 22 della legge regionale n. 3 del 2016.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha rilevato che l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, dovrebbe comportare quella dei commi 2 e 3, che gli sono collegati.

Inoltre, il regime degli interessi e delle sanzioni su tributo erariale apparterebbe alla competenza esclusiva dello Stato e non vi sarebbe alcun legittimo affidamento da tutelare, posto che «il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia [tributaria] risulta chiarito da tempo» e «deve essere conosciuto da tutti i contribuenti».

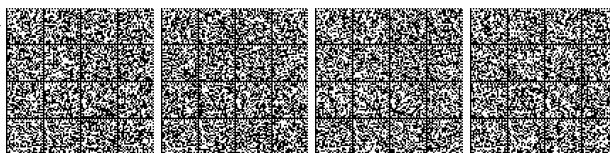
L'art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014 non potrebbe poi comportare «difficoltà applicative».

Considerato in diritto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 29 maggio 2015, ricevuto il successivo 4 giugno e depositato l'8 giugno 2015 (reg. ric. n. 61 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione.

Con ricorso spedito per la notificazione il 29 maggio 2015 e depositato il successivo 8 giugno (reg. ric. n. 62 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Le disposizioni impugnate recano un'esenzione dalla tassa automobilistica per certe categorie di autoveicoli e motoveicoli, e sollevano dall'applicazione di sanzioni e interessi i contribuenti che non abbiano osservato i termini per corrispondere la tassa.



Il ricorrente, premesso che la tassa automobilistica è un tributo erariale, il cui gettito è devoluto alle Regioni, deduce la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost.

Sarebbe inoltre violato l'art. 23 Cost., poiché l'art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, in relazione al nuovo comma *7-ter* introdotto nell'art. 1 della legge regionale 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria), attribuirebbe alla Giunta il potere di individuare con regolamento i veicoli destinatari dell'esenzione.

2.- I ricorsi pongono questioni analoghe, sicché è opportuna la riunione dei relativi giudizi per una decisione congiunta.

3.- Nelle more del giudizio, l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Umbria 19 novembre 2015, n. 16, recante «Ulteriori modificazioni della legge regionale 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria); modificazioni della legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali); ulteriori modificazioni della legge regionale 5 marzo 2009, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2009 in materia di entrate e di spese). Nomina Commissario straordinario dell'Agenzia Umbria ricerche», ha abrogato l'art. 8 impugnato.

Ne segue la cessazione della materia del contendere con riferimento alla sostituzione, da parte della disposizione abrogata, del comma *7-ter* e all'introduzione del comma *7-quater* dell'art. 1 della legge regionale n. 36 del 2007. Essi, infatti, disciplinano l'esenzione dalla tassa automobilistica a partire dal 1° gennaio 2016, e non hanno conseguentemente avuto applicazione, mentre è evidente il carattere satisfattivo dell'abrogazione (sentenza n. 149 del 2015).

Viceversa, ha trovato applicazione il comma *7-quinquies*, come introdotto dall'art. 8 impugnato, che esclude sanzioni e interessi per i pagamenti tardivi effettuati entro il 31 maggio 2015, con la conseguenza che va decisa la relativa questione di legittimità costituzionale.

Parimenti, non determina cessazione della materia del contendere l'abrogazione dell'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, da parte dell'art. 1 della legge regionale 27 ottobre 2015, n. 47 (Disposizioni varie in materia di veicoli ultraventennali e di provvidenze economiche di cui alle leggi regionali n. 22/1986, n. 26/1989 e n. 30/1981 e s.m.i.).

Con riferimento al comma 4, che introduce una tassa di circolazione forfettaria in luogo della tassa automobilistica per taluni veicoli per l'anno 2015, va infatti rilevato che una norma del tutto analoga è stata introdotta dall'art. 22 della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2016, n. 3 (Legge di stabilità regionale 2016). Per effetto della sostanziale identità del contenuto precettivo e della carica lesiva, l'odierna questione va perciò trasferita sul nuovo testo della norma.

Con riferimento ai commi 2 e 3, che esonerano da sanzioni e interessi i pagamenti tardivi della tassa automobilistica per il 2015, va invece rilevato che le disposizioni hanno avuto applicazione.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, nel testo di cui all'art. 22 della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata.

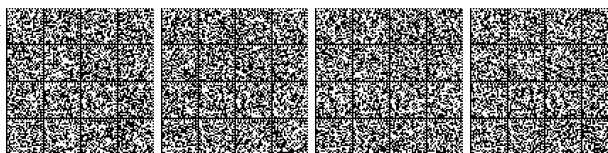
La disposizione impugnata mantiene in vigore un regime di favore, in precedenza stabilito dall'art. 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) per i veicoli e motoveicoli di età compresa tra venti e ventinove anni di particolare interesse storico e collezionistico.

Questo regime è stato abrogato dall'art. 1, comma 666, lettera *b*), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), ma viene reintrodotta, a talune condizioni, dalla norma impugnata, attraverso la sostituzione della tassa automobilistica con una tassa di circolazione forfettaria.

La tassa automobilistica è prevista, per quanto qui interessa, dall'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che permette alle Regioni di disciplinarla, fermi restando i limiti massimi di manovrabilità indicati dalla legislazione statale.

Questa Corte, nel vigore del citato art. 8, ha già ritenuto che tali limiti concernono anche le esenzioni, permesse solo nei termini stabiliti dalla legge dello Stato (sentenza n. 288 del 2012), così confermando la propria giurisprudenza anteriore (sentenze n. 451 del 2007, n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003).

Deve perciò ribadirsi che un intervento sull'esenzione dalla tassa dei veicoli di interesse storico e collezionistico eccede la competenza regionale e incide «su [un] aspe[ct]o della disciplina sostanziale del tributo riservat[o] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 455 del 2005), in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost.



5.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, nella parte in cui introduce il comma 7-*quinquies* dell'art. 1 della legge regionale n. 36 del 2007, e dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015, sono fondate.

Le disposizioni impugnate hanno avuto l'effetto di prorogare il termine per corrispondere la tassa automobilistica per l'anno 2015, perché hanno esonerato da sanzioni e interessi chi ha versato l'importo dopo una certa data, posteriore a quella stabilita dalla normativa statale con il decreto del Ministro delle finanze 18 novembre 1998, n. 462 (Regolamento recante modalità e termini di pagamento delle tasse automobilistiche, ai sensi dell'articolo 18 della legge 21 maggio 1955, n. 463), in esecuzione della competenza esclusiva attribuita allo Stato sui tributi erariali dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Per valutare la legittimità di tale proroga occorre considerare, da un lato, che la tassa automobilistica non può annoverarsi tra i tributi propri regionali (sentenza n. 288 del 2012), e, dall'altro, che «alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa» (sentenza n. 296 del 2003).

In particolare, i termini di pagamento, e il correlato regime sanzionatorio in caso di inosservanza, non sono inclusi nell'oggetto del decreto del Ministro delle finanze 25 novembre 1998, n. 418 (Regolamento recante norme per il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi e contenzioso relative alle tasse automobilistiche non erariali), che attiene solo alle modalità di applicazione delle sanzioni, con carattere cedevole rispetto alla sopravvenuta normativa regionale (sentenza n. 507 del 2000), e non al regime sostanziale delle stesse (art. 17, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»), implicato dalle norme in questione.

Le disposizioni impugnate hanno perciò violato gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), previo trasferimento della questione sull'art. 22 della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2016, n. 3 (Legge di stabilità regionale 2016);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 14 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), nella parte in cui introduce il comma 7-*quinquies* dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 24 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria);

4) dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Umbria n. 8 del 2015, nella parte in cui sostituisce il comma 7-*ter* e aggiunge il comma 7-*quater* dell'art. 1 della citata legge della Regione Umbria n. 36 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

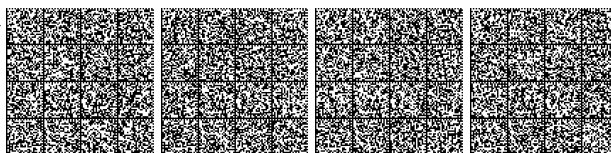
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 200

Sentenza 31 maggio - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Divieto di un secondo giudizio per il medesimo fatto, storicamente e naturalisticamente considerato in tutti i suoi elementi - Inapplicabilità nei casi di concorso formale.

– Codice di procedura penale, art. 649.

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino, nel procedimento penale a carico di S.S.E., con ordinanza del 24 luglio 2015, iscritta al n. 262 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2015.

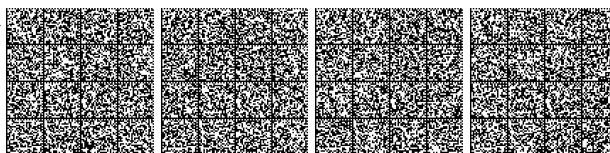
Visti gli atti di costituzione di S.S.E., dei Comuni di Casale Monferrato, Ponzano Monferrato, Rosignano Monferrato, Cella Monte e di Ozzano Monferrato, di M.G. ed altri, nella qualità di eredi, dell'AIEA - Associazione italiana esposti amianto, dell'AFeVA - Associazione Familiari Vittime Amianto, di G.M.G. ed altri, nella qualità di eredi, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Astolfo Di Amato per S.S.E., Marco Gatti per i Comuni di Casale Monferrato, Ponzano Monferrato, Rosignano Monferrato, Cella Monte e di Ozzano Monferrato, Maurizio Riverditi per M.G. ed altri, nella qualità di eredi, Sergio Bonetto per l'AIEA - Associazione italiana esposti amianto e per G.M.G. ed altri, nella qualità di eredi, Laura D'Amico per l'AFeVA - Associazione Familiari Vittime Amianto e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza del 24 luglio 2015 (r.o. n. 262 del 2015), ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui tale disposizione «limita l'applicazione del principio del ne bis in idem all'esistenza del medesimo "fatto giuridico", nei suoi elementi costitutivi, sebbene diversamente qualificato, invece che all'esistenza del medesimo "fatto storico"», con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «Protocollo n. 7 alla CEDU»), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98.



Il rimettente premette di dover decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio per omicidio doloso di un imputato, che è già stato giudicato in via definitiva per il medesimo fatto storico ed è già stato prosciolto per prescrizione dai reati di disastro doloso (art. 434 del codice penale) e di omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro (art. 437 cod. pen.), in danno di numerose persone. Ben 186 di queste figurano tra le 258 vittime dei delitti di omicidio, per i quali è stata nuovamente esercitata l'azione penale.

Il giudice *a quo* osserva che, sotto il profilo storico-naturalistico, i fatti devono ritenersi identici. Le imputazioni si concentrano sulle attività svolte dall'imputato, nella qualità di responsabile di alcuni stabilimenti ove veniva impiegato l'amianto, e riguardano l'omissione di misure idonee a prevenire la lesione dell'integrità fisica dei lavoratori e la diffusione di materiali contaminati dalla sostanza cancerogena, con conseguente morte di 258 persone.

Le sentenze dichiarative dell'estinzione dei reati previsti dagli artt. 434 e 437 cod. pen. per prescrizione confermano, a parere del rimettente, che identico deve ritenersi il nesso causale, già verificato positivamente, e le ulteriori condotte descritte nel nuovo capo di imputazione per rafforzare l'ipotesi accusatoria, ma già oggetto di valutazione da parte dei primi giudici.

Nonostante tale acclarata identità dei fatti storici il giudice *a quo* esclude di poter dichiarare non doversi procedere ai sensi dell'art. 649 cod. proc. pen., come è stato richiesto dalla difesa, perché, sulla base del diritto vivente, questa disposizione vieta di procedere nuovamente per uno stesso fatto, solo in presenza di condizioni che non ricorrono nel caso di specie.

Con ampia disamina della giurisprudenza di legittimità il rimettente ritiene che il divieto di bis in idem esiga, ai sensi dell'art. 649 cod. proc. pen., l'identità, secondo criteri giuridici, della triade "condotta-evento-nesso di causa". È possibile che ad una medesima azione od omissione storica corrisponda una pluralità di "eventi giuridici", per la diversità della natura dei reati e degli interessi che essi tutelano, con la conseguenza che, in tal caso, il fatto, pur identico nella sua dimensione naturalistica, non può considerarsi tale ai fini della preclusione del bis in idem.

In particolare quest'ultima non potrebbe operare in caso di concorso formale di reati, ovvero quando con un'unica azione od omissione si commettono più illeciti penali.

Il giudice *a quo* osserva che nel caso sottoposto al suo scrutinio il delitto di omicidio doloso appartiene a un "tipo legale" diverso dai reati di disastro doloso e di omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, per i quali è già stata dichiarata la prescrizione. Questi ultimi sono reati di pericolo, e non di danno; la morte non è elemento costitutivo della fattispecie, come nell'omicidio; è tutelato il bene giuridico dell'incolumità pubblica anziché quello della vita.

Gli eventi giuridici cagionati dalla condotta omissiva dell'imputato sarebbero perciò plurimi e tale circostanza non permetterebbe di applicare l'art. 649 cod. proc. pen.

A questo punto sorge il dubbio di legittimità costituzionale del rimettente, il quale, anche qui con ampie citazioni della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU»), reputa che il divieto di bis in idem in materia penale enunciato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU abbia carattere più ampio della corrispondente regola prevista dall'art. 649 cod. proc. pen.

Dalla sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, osserva il giudice *a quo*, si è consolidato il principio secondo cui ha rilievo solo l'identità del fatto storico, valutato con esclusivo riguardo alla condotta dell'agente, senza che in senso contrario si possa opporre il difetto di coincidenza tra «gli elementi costitutivi degli illeciti», con particolare riguardo alla pluralità degli eventi giuridici.

In applicazione di tale criterio, si dovrebbe adottare nel processo principale una sentenza di non luogo a procedere; a ciò tuttavia sarebbe di ostacolo il diritto vivente formatosi sull'art. 649 cod. proc. pen, che andrebbe perciò dichiarato illegittimo allo scopo di recepire la più favorevole nozione di bis in idem accolta dalla Corte EDU.

Tale nozione non solo non contrasterebbe con alcun parametro costituzionale, ma sarebbe altresì in armonia con l'art. 111, secondo comma, Cost., che enuncia il principio di ragionevole durata del processo. Si eviterebbe, infatti, che una persona possa conservare la posizione di imputato per lo stesso fatto, «oltre il tempo "ragionevolmente" necessario a definire il processo».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

La questione sarebbe irrilevante, perché il rimettente non ha indicato la data di morte delle persone offese, e perché, in ogni caso, sarebbe stato omesso un tentativo di interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata.

Inoltre, il giudice *a quo* sarebbe carente di "legittimazione" attiva, perché la decisione che deve adottare non avrebbe i caratteri della definitività.

3.- Si è costituito in giudizio l'imputato del processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.



La parte privata sostiene che vi è una «sovrapposizione pressoché totale» tra i fatti addebitati e quelli per i quali è già stata dichiarata l'estinzione dei reati per prescrizione, e che ciò dovrebbe comportare, ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, l'applicazione del divieto di bis in idem, che ha vigore anche rispetto alle sentenze di non doversi procedere conseguenti alla prescrizione.

Si aggiunge che la giurisprudenza europea è senza dubbio consolidata nel senso che il fatto deve essere «ricostruito avendo riferimento alla condotta e non già anche all'evento».

La parte privata si sofferma, poi, sulla compatibilità con la Costituzione del divieto di bis in idem, nella versione recepita dalla Corte EDU, e osserva che nella tradizione giuridica italiana questo divieto, che non trova un esplicito riconoscimento nella Carta, ha vissuto in «una prospettiva processualistica», quale «presidio apprestato dall'ordinamento per assicurare la funzionalità del processo». Per questa ragione «l'ampiezza dell'operatività del concetto di "fatto", rispetto al quale va verificata la identità o no del procedimento, è frutto di una decisione del legislatore di carattere del tutto convenzionale non esistendo, sul piano logico-giuridico, la possibilità di giungere ad una sola conclusione ammissibile».

La Corte EDU avrebbe però «rovesciato completamente la prospettiva», valorizzando il divieto di bis in idem come «diritto (fondamentale) dell'individuo a non essere giudicato due volte». In questa ottica, «il criterio di determinazione dell'identità del fatto non può che spostarsi su una valutazione non formalistica, ma sostanzialistica, centrata essenzialmente sulla condotta meritevole di censura». Sarebbe perciò necessario avere riguardo alla sola identità della condotta, anziché a «dati di carattere giuridico-formale».

Questo assetto si collegherebbe anzitutto agli artt. 25, secondo comma, e 27, secondo comma, Cost., dai quali dovrebbe ricavarsi un interesse dell'imputato ad essere sottratto indefinitamente all'azione penale per il medesimo fatto, ovvero alla «quiete penalistica», posto che, in caso contrario, vi sarebbe «una ingiustificata persecuzione».

In secondo luogo, il principio del ne bis in idem si armonizzerebbe con gli artt. 2 e 3 Cost., collocandosi nel catalogo aperto dei diritti fondamentali, che debbono avere prevalenza su ogni altro principio costituzionale, e quindi anche sul principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Il divieto di bis in idem infine appartenerrebbe ai tratti costitutivi del giusto processo, assicurato dall'art. 111 Cost., e, nella versione recepita dalla Corte EDU, si accorderebbe con la natura accusatoria del procedimento penale, la quale, «proprio perché muove da una piena consapevolezza dei limiti della verità processuale», implica che «il processo deve svolgersi nel rispetto dei diritti e delle posizioni individuali».

4.- Si è costituita in giudizio l'Associazione Familiari Vittime Amianto, parte civile nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

La parte privata contesta anzitutto che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, posto a confronto con l'art. 649 cod. proc. pen., abbia una portata di maggior favore per l'imputato.

Mentre la norma nazionale si applica anche se l'imputato è stato prosciolto per prescrizione nel primo giudizio, quella convenzionale esige che egli sia stato «acquitté ou condamné», impiegando un'espressione che «viene ricondotta dalla tradizione giuridica francese esclusivamente a quei casi in cui l'imputato viene assolto a seguito di un riconoscimento della sua totale estraneità ai fatti». La disposizione convenzionale non troverebbe quindi spazio ove il primo procedimento si fosse arrestato per la sopraggiunta prescrizione, e di conseguenza la questione di legittimità costituzionale sarebbe priva di rilevanza.

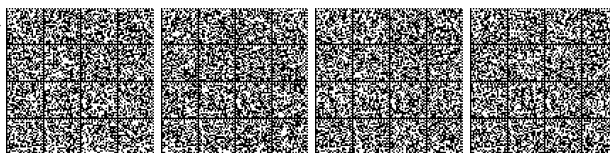
Inoltre, mentre per l'art. 649 cod. proc. pen. il divieto di bis in idem presuppone un medesimo fatto, per l'art. 4 del Protocollo n. 7 presuppone l'identità di «une infraction», ovvero, a parere della parte privata, del reato nella sua qualificazione giuridica. Anche sotto questo aspetto la tutela convenzionale sarebbe meno ampia di quella offerta dall'ordinamento nazionale.

Infine la giurisprudenza della Corte EDU non potrebbe mai avere carattere vincolante per l'interprete nazionale, il che implicherebbe un ulteriore profilo di inammissibilità della questione.

La parte privata conclusivamente osserva che la nozione del divieto di bis in idem che il rimettente chiede di introdurre sarebbe in contrasto con l'art. 112 Cost., perché determinerebbe un «ridimensionamento» del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

5.- Si sono costituiti M.G., M.M., L.L. e C.M.V., già costituiti parti civili nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente non fondata.

L'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza si basa sul rilievo che i fatti per i quali è intervenuta la prescrizione e quelli per cui pende il giudizio *a quo* non sarebbero i medesimi. L'evento morte sarebbe estraneo alla fattispecie dei reati previsti dagli artt. 434 e 437 cod. pen., e determinerebbe un fatto diverso sotto il profilo, sia dell'evento, sia del nesso causale.



Nel merito, la giurisprudenza europea formatasi sul divieto di bis in idem, pur agganciata alla dimensione storico-naturalistica del fatto, imporrebbe di prendere in considerazione non soltanto la condotta dell'imputato ma anche ogni effetto che da questa sia derivato. La questione sarebbe perciò non fondata, posto che la diversità degli eventi nel caso di specie renderebbe inapplicabile l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Le parti private aggiungono che, se si dovesse invece limitare l'accertamento alla identità della sola condotta, si produrrebbero effetti manifestamente irragionevoli, in contrasto con l'art. 3 Cost. e con il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Il pubblico ministero sarebbe infatti costretto a «concentrare» [...] in un unico contesto processuale l'iniziativa punitiva», anche quando l'evento si può verificare a distanza di anni dalla condotta comunque punibile, «con buona pace per la maggior parte dei procedimenti per omicidio o lesioni conseguenti a reati ambientali».

Si introdurrebbe in tal modo un «vuoto di tutela» di beni giuridici primari, che sarebbe in contrasto anche con l'«obbligo di criminalizzazione» che la CEDU imporrebbe a tutela del diritto alla salute e di quello alla vita, diritti che, richiedendo un più elevato livello di tutela, dovrebbero prevalere ai sensi dell'art. 53 della CEDU.

6.- Si è costituita in giudizio l'Associazione italiana esposti amianto, già parte civile nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente non fondata.

La parte privata ritiene che il primo processo nei confronti dell'imputato, conclusosi con la dichiarazione di estinzione dei reati per prescrizione, non abbia avuto per oggetto l'accertamento relativo alla morte delle vittime e al nesso di causalità.

La questione sarebbe perciò priva di rilevanza, perché questa Corte dovrebbe esprimere «un parere astratto» circa la compatibilità dell'art. 649 cod. proc. pen. con la tutela convenzionale.

Nel merito, la parte privata rileva che «immaginare un sistema in cui un comportamento criminale possa essere oggetto di valutazione una sola volta [...] porterebbe a risultati totalmente illogici», perché sarebbe preclusa «la persecuzione di ulteriori e diversi reati che si integrassero successivamente», come nel caso della morte di altre vittime, sopraggiunta alla conclusione del primo giudizio penale.

Ciò determinerebbe una «lacuna normativa assolutamente inaccettabile per le singole vittime», che potrebbe determinare anche una violazione della CEDU «per il vuoto sanzionatorio che si verrebbe a creare».

7.- Si sono costituiti in giudizio G.M.G., C.M., C.Mi. e R.F., già parti civili nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente non fondata, con argomenti analoghi a quelli sviluppati dall'Associazione italiana esposti amianto.

8.- Si sono costituiti i Comuni di Casale Monferrato, Ozzano Monferrato, Cella Monte, Rosignano Monferrato e Ponzano Monferrato, già parti civili nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente non fondata.

Le parti private contestano in primo luogo che i fatti già giudicati e quelli per cui pende il processo principale siano i medesimi dal punto di vista storico-naturalistico. Nel giudizio *a quo* sarebbero addebitate all'imputato condotte positive che non furono oggetto della prima imputazione, relativa a mere omissioni, e in ogni caso vengono in rilievo le morti di 258 persone, alcune delle quali sopravvenute rispetto al primo processo. Tali morti sono elementi costitutivi del reato di omicidio, mentre il giudizio conclusosi con la prescrizione non verteva, né su di esse, né sul nesso causale tra gli eventi letali e la condotta dell'imputato.

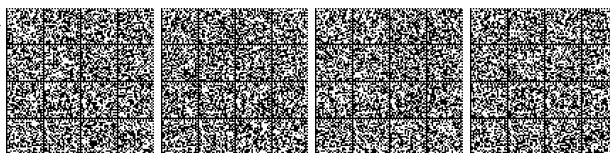
Ciò determinerebbe l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

Inoltre, a parere delle parti private, il rimettente non ha adeguatamente apprezzato la giurisprudenza della Corte EDU, che, pur nel riferimento alla dimensione storica del fatto, non impedirebbe di assumere in considerazione tutti gli elementi che realizzano il reato, e, tra questi, l'evento. A conferma di ciò pongono in evidenza che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU si riferisce all'identità del reato, nozione entro cui andrebbero inclusi gli «eventi», intesi come «effetti concreti» o «conseguenze» che connotano la figura criminosa.

Questo rilievo, desunto anche da una pronuncia della Corte di cassazione, comproverebbe ulteriormente l'inammissibilità della questione.

9.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, chiedendo, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte nell'atto di costituzione, che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

10.- Anche la difesa dell'imputato ha depositato una memoria, con cui ha chiesto che siano dichiarate non fondate «le eccezioni di inammissibilità e di irrilevanza proposte», che sia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 649 cod. proc. pen., e, «in via subordinata», che sia «sollevata questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia EU».



In replica alle deduzioni della difesa dello Stato e delle altre parti private, la difesa dell'imputato osserva, in particolare, che l'ordinanza di rimessione contiene un'articolata e completa ricostruzione della fattispecie concreta oggetto del giudizio, consentendo una compiuta valutazione della rilevanza da parte di questa Corte. Pacifica sarebbe poi la legittimazione del giudice dell'udienza preliminare a sollevare questioni di legittimità costituzionale. Il rimettente, inoltre, si sarebbe conformato all'orientamento «assolutamente consolidato» della Corte di cassazione nell'interpretare la norma impugnata, il che lo esonererebbe dal tentativo di darvi un «significato conforme ai parametri costituzionali che si assumono violati». La ricostruzione delle fattispecie contestate nel primo e nel secondo procedimento e la valutazione sulla loro identità operate dal Giudice dell'udienza preliminare si sottrarrebbero ad un giudizio di palese arbitrarietà, attesa la coerenza logica che le contraddistingue. Priva di fondamento sarebbe l'obiezione, avanzata dai difensori di alcune parti civili, secondo cui nel primo procedimento a carico dell'imputato la morte delle vittime non sarebbe stata oggetto di esame. Secondo la difesa dell'imputato la sentenza di primo grado, nell'affermare che l'ipotesi di cui all'art. 437, secondo comma, cod. pen. costituiva un reato autonomo, il cui evento era la morte della vittima, aveva necessariamente operato una verifica in ordine a tale evento, mentre la pronuncia del giudice di secondo grado, attraverso l'introduzione del concetto di evento epidemiologico, vi aveva fatto «confluire tutti gli eventi morte, compresi quelli futuri». Sotto l'aspetto giuridico, inoltre, le pronunce della Corte EDU avrebbero dato rilievo esclusivamente al fatto naturalistico e, in tale ambito, alla condotta, e non «alle fattispecie astratte contestate». L'identità tra i fatti oggetto del primo e del secondo procedimento dovrebbe valutarsi avuto riguardo alla formulazione dell'imputazione e non al tipo di accertamento o di motivazione operati dal giudice. In questa prospettiva nel «vecchio capo di imputazione e nel nuovo» la condotta sarebbe assolutamente identica, e gli eventi morte sarebbero identici.

Per quanto attiene ai profili di merito, l'imputato ripercorre i contenuti delle pronunce più recenti della Corte EDU, a partire dalla sentenza 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, sottolineando che il principio del *ne bis in idem* è stato interpretato come divieto di giudicare un individuo per una seconda infrazione, qualora questa scaturisca dagli stessi fatti o da fatti che sono sostanzialmente identici, prendendo in considerazione la «sola condotta» e non anche «gli effetti» da essa derivanti. Tale nozione, superando la dimensione esclusivamente formale del *ne bis in idem*, non determinerebbe la paralisi del principio di obbligatorietà dell'azione penale previsto dall'art. 112 Cost. Sarebbe infondata, infine, anche l'obiezione secondo cui la disposizione contenuta nell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU è stata male interpretata, in quanto «il termine “infraction”, utilizzato dalla norma per individuare l' “idem”», non richiamerebbe la dimensione meramente fattuale della vicenda, bensì i suoi aspetti giuridico-formali. Secondo la difesa dell'imputato, la funzione nomofilattica della Corte EDU sarebbe confermata dagli artt. 19, 32 e 46 della CEDU, oltre che da numerose pronunce di questa Corte.

La difesa dell'imputato chiede, in via subordinata, che sia sollevata «questione pregiudiziale» innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto la fattispecie in esame avrebbe rilevanza per il diritto dell'Unione per motivi di carattere sostanziale e procedurale. Rileverebbero, al riguardo, le disposizioni dell'Unione europea sulla protezione dei lavoratori contro i rischi da esposizione all'amianto. Osserva la parte che nel 1983 è stata adottata la Direttiva 19 settembre 1983, n. 83/477/CEE (Direttiva del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro - seconda direttiva particolare ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 80/1107/CEE), la quale è stata recepita nel nostro ordinamento dalla legge 27 marzo 1992, n. 257 (Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto). Il rilievo di tale direttiva sarebbe stato messo in evidenza nella motivazione della sentenza di primo grado nei confronti dell'imputato. Pertanto, la materia della protezione dei lavoratori dai rischi derivanti da esposizione ad amianto rientrerebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, come sarebbe dimostrato dall'adozione di una serie di atti normativi dell'Unione europea, tra cui la Direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/148/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro), i quali si inserirebbero nelle politiche dell'Unione dirette ad assicurare un grado elevato di protezione della salute e alla salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente. Sussisterebbero pertanto le condizioni, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, per effettuare «rinvio pregiudiziale d'interpretazione» dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine alla nozione di «stessi fatti».

11.- Hanno inoltre depositato memorie di identico contenuto le altre parti private. Esse rilevano come il percorso ermeneutico adottato dalla Corte EDU sarebbe caratterizzato da un approccio strettamente casistico, come tale «non necessariamente funzionale all'elaborazione di una definizione dell'*idem* su cui fondare una teoria generale e paradigmatica in via astratta ed assoluta». Dall'analisi delle recenti pronunce della Corte EDU, a partire dal caso Zolotoukhine, non sembrerebbe potersi evincere alcuna indicazione tale da escludere che «l'espressione “fatti identici o che siano sostanzialmente gli stessi”» debba essere valutata, non solo con riguardo alla condotta, ma anche in riferimento all'evento e al nesso causale. L'accoglimento della questione, così come formulata dal giudice *a quo*, implicherebbe conseguenze abnormi, «sia in termini di (ir)razionalità dell'ordinamento penale e processuale penale, sia (e soprattutto) con riguardo alla (in)compatibilità della predetta interpretazione con il sistema dei diritti fondamentali», tra i quali il diritto alla salute e quello alla vita, tutelati, peraltro, dall'art. 2 della CEDU.



Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Torino ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui tale disposizione limita l'applicazione del principio del *ne bis in idem* al medesimo fatto giuridico, nei suoi elementi costitutivi, sebbene diversamente qualificato, invece che al medesimo fatto storico, con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «Protocollo n. 7 alla CEDU»), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98.

Il rimettente si trova a decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio proposta nei confronti di una persona imputata dell'omicidio doloso di 258 persone. Il Giudice osserva che in relazione alla medesima condotta l'imputato, in un precedente giudizio, è già stato prosciolto per prescrizione dai reati previsti dagli artt. 434, secondo comma, e 437, secondo comma, del codice penale.

In particolare in quel primo processo penale erano stati contestati il disastro innominato aggravato e l'omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, anch'essa nella forma aggravata, reati che l'imputato avrebbe commesso nella sua qualità di dirigente di stabilimenti della società Eternit. Mediante la diffusione di polveri di amianto sarebbero stati cagionati un disastro e un infortunio, che avrebbero comportato la morte o la malattia di circa 2000 persone, 186 delle quali erano indicate nei nuovi capi di imputazione per omicidio.

Il rimettente premette di non poter applicare l'art. 649 cod. proc. pen., che enuncia il divieto di *ne bis in idem* in materia penale, a causa del significato che tale disposizione avrebbe assunto nel diritto vivente: vi sarebbero infatti due ostacoli insuperabili per l'interprete che intenda adeguarsi a tale consolidata giurisprudenza.

In primo luogo, pur a fronte di una formulazione letterale della norma chiaramente intesa a porre a raffronto il fatto storico, il diritto vivente esigerebbe invece l'identità del fatto giuridico ovvero «la coincidenza di tutti gli elementi costitutivi del reato e dei beni giuridici tutelati».

Il giudice sarebbe cioè tenuto a valutare non la sola condotta dell'agente, ma la triade «condotta-evento-nesso di causa», indagando sulla natura dei reati e sui beni che essi tutelano. Applicando questo criterio al caso di specie il rimettente afferma che l'omicidio è in sé fatto diverso dal disastro innominato aggravato e dall'omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro aggravata, posto che questi sono due delitti di pericolo, anziché di danno, diretti alla tutela della pubblica incolumità, anziché della vita. Inoltre, l'evento morte, che è elemento costitutivo dell'omicidio, non figura neppure tra le circostanze aggravanti previste dal secondo comma degli artt. 434 e 437 cod. pen., perché non è necessario per integrare le figure del disastro e dell'infortunio, alle quali queste disposizioni fanno riferimento.

In secondo luogo, il rimettente richiama la pacifica giurisprudenza di legittimità secondo cui l'omicidio concorre formalmente con i reati indicati dagli artt. 434 e 437 cod. pen., quando, come è accaduto nel caso di specie, il primo e i secondi sono commessi con un'unica azione od omissione.

Il diritto vivente in questo caso esclude recisamente l'applicabilità dell'art. 649 cod. proc. pen., ritenendo che la sola circostanza di avere violato diverse disposizioni di legge o di avere commesso più violazioni della medesima disposizione di legge (art. 81 cod. pen.) impedisca di ritenere, ai fini dell'art. 649 cod. proc. pen., unico il fatto, benché realizzato con una sola azione od omissione.

Ciò posto, il giudice *a quo* rileva, sulla base di un'ampia disamina della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU»), che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU ha invece un significato più favorevole per l'imputato, poiché, a partire dalla sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, si sarebbe stabilito che è ravvisabile identità del fatto quando medesima è l'azione o l'omissione per la quale la persona è già stata irrevocabilmente giudicata. Nel caso di specie, in applicazione di questo orientamento, non osterebbe al divieto di *ne bis in idem*, né la diversità dell'evento conseguente alla condotta, né la configurabilità di un concorso formale di reati.

Il rimettente conclude che l'art. 649 cod. proc. pen. è di dubbia legittimità costituzionale, nella parte in cui, in base al diritto vivente nazionale, per valutare la medesimezza del fatto stabilisce criteri più restrittivi di quelli ricavati dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. In base a quest'ultima norma, infatti, l'imputato andrebbe prosciolto per la sola circostanza che le azioni e le omissioni che hanno causato gli omicidi sarebbero, sul piano storico-naturalistico, quelle per le quali è già stato giudicato in altro processo penale in via definitiva. Non avrebbe alcun rilievo in senso contrario la circostanza che l'evento, ovvero la morte delle vittime, non sia stato in quella prima sede oggetto di accertamento.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato e le parti private hanno avanzato numerose eccezioni di inammissibilità.



L'Avvocatura generale sostiene anzitutto che il rimettente sarebbe privo di legittimazione a proporre la questione di legittimità costituzionale.

L'eccezione è manifestamente infondata perché il giudice dell'udienza preliminare è senza alcun dubbio una autorità giurisdizionale tenuta ad applicare la norma impugnata nel corso del giudizio (art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

In secondo luogo, l'Avvocatura generale deduce che l'omessa indicazione della data di morte delle vittime rende carente la descrizione della fattispecie. Anche questa eccezione è manifestamente infondata, in quanto si incentra su un elemento del fatto che non è necessario per saggiare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Quest'ultima è ravvisabile perché il rimettente postula la medesimezza della condotta, oggetto di una nuova imputazione dopo un primo giudizio conclusosi definitivamente, e l'impossibilità di applicare, nonostante ciò, l'art. 649 cod. proc. pen., senza una previa dichiarazione di illegittimità costituzionale. La data di morte delle vittime non ha alcuna incidenza sui termini della questione così proposta.

2.1.- L'Avvocatura generale eccepisce inoltre l'inammissibilità della questione, perché il rimettente avrebbe potuto risolvere il dubbio di legittimità costituzionale mediante un'interpretazione dell'art. 649 cod. proc. pen. convenzionalmente orientata.

Anche questa eccezione non è fondata. Infatti il Giudice ha ampiamente motivato, rilevando l'esistenza di un diritto vivente contrario a una tale soluzione interpretativa, e lo ha individuato in numerose pronunce successive alla sentenza della Grande Camera, Zolotoukhine contro Russia, con la quale è stato definito l'orientamento della giurisprudenza della Corte EDU da ritenere consolidato. Ciò significa che nella prospettiva del rimettente neppure questo elemento di novità potrebbe valere a far dubitare della persistenza del diritto vivente, aprendo la via a un tentativo di interpretazione adeguatrice. In questo contesto il giudice *a quo* ha «la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di "diritto vivente" e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con parametri costituzionali» (sentenza n. 242 del 2014).

2.2.- Una parte privata ha eccepito il difetto di rilevanza della questione sostenendo che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU non è applicabile quando, come è avvenuto nel caso in esame, la prima pronuncia penale, passata in giudicato, non ha espresso un giudizio sul merito dell'imputazione. Il testo francese della disposizione europea esige infatti che l'imputato sia già stato acquitté ou condamné, e l'acquittement implicherebbe un'assoluzione, mentre nel caso oggetto del giudizio principale l'imputato è stato prosciolto per la prescrizione dei reati.

L'eccezione non è fondata.

Premesso che il significato delle disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli va tratto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), purché consolidata (sentenza n. 49 del 2015), è immediato il rilievo che per tale Corte ciò che rileva è la natura definitiva di una decisione giudiziale, al fine di stabilire se essa possa precludere una nuova azione penale per lo stesso fatto, e tale natura si deduce dall'autorità di cosa giudicata che le attribuisce l'ordinamento nazionale. Di questo principio ha reso applicazione anche la sentenza della Grande Camera, 27 maggio 2014, Marguš contro Croazia (sentenza n. 184 del 2015).

Posto che l'ordinamento italiano riconosce il carattere di giudicato anche alle sentenze di estinzione del reato per prescrizione deve concludersi che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU si applica al giudizio *a quo*.

2.3.- Alcune parti private hanno eccepito il difetto di rilevanza della questione sostenendo che i fatti già giudicati sono diversi, sotto il profilo storico-naturalistico, da quelli oggetto della nuova imputazione, perciò, pur accogliendo la prospettiva del rimettente, neppure l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU potrebbe sottrarre l'imputato al giudizio.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente ha infatti svolto un'ampia motivazione per dimostrare l'identità della condotta dell'imputato. Posto che si tratta di uno dei passaggi logici preliminari rispetto al dubbio di legittimità costituzionale, questa Corte, per postularne l'adeguatezza ai fini della motivazione sulla rilevanza, non può che limitarsi all'apprezzamento del carattere non implausibile della premessa sviluppata dal giudice *a quo*.

2.4.- Alcune parti private hanno eccepito l'irrelevanza della questione perché il primo processo penale non avrebbe accertato, né l'evento della morte delle vittime, né il nesso di causalità tra quest'ultimo e la condotta. Perciò i fatti dovrebbero ritenersi diversi anche sulla base della giurisprudenza europea, che includerebbe nel giudizio di comparazione evento e nesso di causalità.

L'eccezione non è fondata in quanto pretende di far valere sul piano dell'ammissibilità un profilo che attiene al merito della questione. Il rimettente, infatti, parte dal presupposto che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU prescrive di prendere in considerazione la sola azione o omissione dell'agente, a differenza dell'art. 649 cod. proc. pen., che attribuirebbe rilievo anche al nesso di causalità e all'evento giuridico.



Per tale ragione valutare se la sentenza già passata in giudicato abbia oppure no apprezzato il nesso di causalità e l'evento eccede il controllo sulla rilevanza. Questa, infatti, per tale aspetto, dipende dalla sola motivazione del rimettente sulla medesimezza della condotta, ovvero sul solo requisito che, a parere del giudice *a quo*, ha importanza, secondo i criteri europei, per affermare o escludere l'unicità del fatto.

3.- La difesa dell'imputato nel giudizio principale sollecita, ove la questione non sia accolta, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, affinché chiarisca se l'art. 50 della Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), recante a sua volta il divieto di bis in idem in materia penale, impedisca o no di riconoscere all'art. 649 cod. proc. pen. il significato attribuitogli dal diritto vivente.

La richiesta, al di là di ogni ulteriore considerazione, non può essere accolta, considerato che il rimettente ha escluso l'inerenza del diritto dell'Unione al caso di specie e ha delimitato il *thema decidendum* con riferimento ai profili di compatibilità con la CEDU (sentenza n. 56 del 2015).

4.- Venendo al merito della questione, si tratta di verificare se davvero il principio del ne bis in idem in materia penale, enunciato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, abbia un campo applicativo diverso e più favorevole all'imputato del corrispondente principio recepito dall'art. 649 cod. proc. pen.

È anzitutto opportuno saggiare il convincimento del giudice *a quo*, secondo cui la disposizione europea significa che la medesimezza del fatto deve evincersi considerando la sola condotta dell'agente, assunta nei termini di un movimento corporeo o di un'inerzia.

È noto che la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, è intervenuta per risolvere un articolato conflitto manifestatosi tra le sezioni della Corte EDU, sulla portata dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. Dopo avere passato in rassegna le tesi enunciate in proposito, la Grande Camera ha consolidato la giurisprudenza europea nel senso che la medesimezza del fatto si apprezza alla luce delle circostanze fattuali concrete, indissolubilmente legate nel tempo e nello spazio. È stata così respinta la tesi, precedentemente sostenuta da una parte di quella giurisprudenza, che l'infraction indicata dal testo normativo sia da reputare la stessa solo se medesimo è il reato contestato nuovamente dopo un primo giudizio definitivo, ovvero il fatto nella qualificazione giuridica che ne dà l'ordinamento penale.

È perciò pacifico oramai che la Convenzione recepisce il più favorevole criterio dell'*idem factum*, a dispetto della lettera dell'art. 4 del Protocollo n. 7, anziché la più restrittiva nozione di *idem legale*.

Il rimettente pare persuaso che da questa corretta premessa derivi inevitabilmente il corollario ipotizzato innanzi, ossia che il test di comparazione tra fatto già giudicato definitivamente e fatto oggetto di una nuova azione penale dipenda esclusivamente dalla medesimezza della condotta dell'agente.

In altre parole, secondo il rimettente, qualora non si intenda far rifluire nel giudizio comparativo implicazioni legate al bene giuridico tutelato dalle disposizioni penali, e ci si voglia agganciare alla sola componente empirica del fatto, come è previsto dalla Corte EDU, sarebbe giocoforza concludere che quest'ultimo vada individuato in ragione dell'azione o dell'omissione, trascurando evento e nesso di causalità.

La tesi è errata.

Il fatto storico-naturalistico rileva, ai fini del divieto di bis in idem, secondo l'accezione che gli conferisce l'ordinamento, perché l'approccio epistemologico fallisce nel descriverne un contorno identitario dal contenuto necessario. Fatto, in questa prospettiva, è l'accadimento materiale, certamente affrancato dal giogo dell'inquadramento giuridico, ma pur sempre frutto di un'addizione di elementi la cui selezione è condotta secondo criteri normativi.

Non vi è, in altri termini, alcuna ragione logica per concludere che il fatto, pur assunto nella sola dimensione empirica, si restringa all'azione o all'omissione, e non comprenda, invece, anche l'oggetto fisico su cui cade il gesto, se non anche, al limite estremo della nozione, l'evento naturalistico che ne è conseguito, ovvero la modificazione della realtà indotta dal comportamento dell'agente.

È chiaro che la scelta tra le possibili soluzioni qui riassunte è di carattere normativo, perché ognuna di esse è compatibile con la concezione dell'*idem factum*. Questo non significa che le implicazioni giuridiche delle fattispecie poste a raffronto comportino il riemergere dell'*idem legale*. Esse, infatti, non possono avere alcun rilievo ai fini della decisione sulla medesimezza del fatto storico. Ad avere carattere giuridico è la sola indicazione dei segmenti dell'accadimento naturalistico che l'interprete è tenuto a prendere in considerazione per valutare la medesimezza del fatto.

Nell'ambito della CEDU, una volta chiarita la rilevanza dell'*idem factum*, è perciò essenziale rivolgersi alla giurisprudenza consolidata della Corte EDU, per comprendere se esso si restringa alla condotta dell'agente, ovvero abbracci l'oggetto fisico, o anche l'evento naturalistico.



5.- L'indagine cui si è appena accennato non conforta l'ipotesi formulata dal giudice *a quo*. Né la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, né le successive pronunce della Corte EDU recano l'affermazione che il fatto va assunto, ai fini del divieto di bis in idem, con esclusivo riferimento all'azione o all'omissione dell'imputato. A tal fine, infatti, non possono venire in conto le decisioni vertenti sulla comparazione di reati di sola condotta, ove è ovvio che l'indagine giudiziale ha avuto per oggetto quest'ultima soltanto (ad esempio, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia).

Anzi, in almeno tre occasioni, il giudice europeo ha attribuito importanza, per stabilire l'unicità del fatto, alla circostanza che la condotta fosse rivolta verso la medesima vittima (sentenza 14 aprile 2014, Muslija contro Bosnia Erzegovina, paragrafo 34; sentenza 14 aprile 2014, Khmel contro Russia, paragrafo 65; sentenza 23 settembre 2015, Butnaru e Bejan-Piser contro Romania, paragrafo 37), e ciò potrebbe suggerire che un mutamento dell'oggetto dell'azione, e quindi della persona offesa dal reato, spezzi il nesso tra fatto giudicato in via definitiva e nuova imputazione, pur in presenza della stessa condotta (come potrebbe accadere, ad esempio, nell'omicidio plurimo).

Certo è che, perlomeno allo stato, la giurisprudenza europea, che «resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata» (sentenza n. 236 del 2011), non permette di isolare con sufficiente certezza alcun principio (sentenza n. 49 del 2015), alla luce del quale valutare la legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., ove si escluda l'opzione compiuta con nettezza a favore dell'*idem factum* (questa sì, davvero espressiva di un orientamento sistematico e definitivo). In particolare, non solo non vi è modo di ritenere che il fatto, quanto all'art. 4 del Protocollo n. 7, sia da circoscrivere alla sola condotta dell'agente, ma vi sono indizi per includere nel giudizio l'oggetto fisico di quest'ultima, mentre non si può escludere che vi rientri anche l'evento, purché recepito con rigore nella sola dimensione materiale.

Ciò equivale a concludere che il difetto di una giurisprudenza europea univoca, tale da superare la sporadicità di decisioni casistiche orientate da fattori del tutto peculiari della fattispecie concreta, libera l'interprete dall'obbligo di porre alla base della decisione un contenuto della normativa interposta ulteriore, rispetto al rilievo storico-naturalistico del fatto, salvo quanto si dovrà aggiungere in seguito a proposito del concorso formale dei reati.

6.- Parimenti, un'opzione a favore della più ampia espansione della garanzia del divieto di bis in idem in materia penale non è stimolata neppure dal contesto normativo e logico entro cui si colloca l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

È intuitivo che l'accoglimento della posizione propugnata dal giudice *a quo*, circa l'apprezzamento della sola condotta ai fini del giudizio sulla medesimezza del fatto, rassicura al massimo grado l'imputato già giudicato in via definitiva, che per tale via si sottrarrebbe a un nuovo processo penale, sia nei casi, tra gli altri, in cui si sia aggravata l'offesa nei confronti della stessa persona, sia in quelli in cui un'unica condotta abbia determinato una pluralità di vittime, lese in beni primari e personalissimi come la vita e l'integrità fisica.

Tuttavia la tutela convenzionale affronta il principio del *ne bis in idem* con un certo grado di relatività, nel senso che esso patisce condizionamenti tali da renderlo recessivo rispetto a esigenze contrarie di carattere sostanziale. Questa circostanza non indirizza l'interprete, in assenza di una consolidata giurisprudenza europea che lo conforti, verso letture necessariamente orientate nella direzione della più favorevole soluzione per l'imputato, quando un'altra esegesi della disposizione sia comunque collocabile nella cornice dell'*idem factum*.

In primo luogo, l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, secondo paragrafo, permette la riapertura del processo penale, quando è prevista dall'ordinamento nazionale, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni sono in grado di inficiare la sentenza già passata in giudicato. Mentre nell'ordinamento giuridico italiano è consentita la revisione della sola sentenza di condanna, al fine di assicurare senza limiti di tempo «la tutela dell'innocente» (sentenza n. 28 del 1969), la Convenzione consente di infrangere la «quiete penalistica» della persona già assolta in via definitiva solo perché sono maturate, dopo il processo, nuove evenienze, anche di carattere probatorio.

La finalità di perseguire la giustizia, in tali casi, prevale sulla stabilità della garanzia processuale concernente la sottrazione alla pretesa punitiva dello Stato.

In secondo luogo, la stessa Grande Camera (sentenza 27 maggio 2014, Marguš contro Croazia) ha affermato (in un caso in cui un uomo politico aveva goduto dell'amnistia, rilevata in giudizio, per crimini di guerra, ma era stato nuovamente sottoposto a processo per gli stessi fatti) che l'art. 4 del Protocollo n. 7 è soggetto a bilanciamento con gli artt. 2 e 3 della Convenzione, in quanto parti di un tutto (paragrafo 128), ed ha aggiunto che ciò comporta l'inoperatività della garanzia del *ne bis in idem* in presenza di episodi estremamente gravi, quali i crimini contro l'umanità, che gli Stati aderenti hanno l'obbligo di perseguire (paragrafo 140).

Si manifesta, in tal modo, un ulteriore tratto di appannamento dell'istituto che la Convenzione giustifica nel quadro del bilanciamento con obblighi di tutela penale.



È il caso però di sottolineare che nell'ordinamento nazionale non si può avere un soddisfacimento di pretese punitive che non sia contenuto nelle forme del giusto processo, ovvero che non si renda compatibile con il fascio delle garanzie processuali attribuite all'imputato. Né il principio di obbligatorietà dell'azione penale, né la rilevanza costituzionale dei beni giuridici che sono stati offesi, cui le parti private si sono ampiamente riferite, possono rendere giusto, e quindi conforme a Costituzione, un processo che abbia violato i diritti fondamentali, e costituzionalmente rilevanti, della persona che vi è soggetta.

Tra questi non può non annoverarsi il «principio di civiltà giuridica, oltre che di generalissima applicazione» (ordinanza n. 150 del 1995) espresso dal divieto di bis in idem, grazie al quale giunge un tempo in cui, formatosi il giudicato, l'individuo è sottratto alla spirale di reiterate iniziative penali per il medesimo fatto. In caso contrario, il contatto con l'apparato repressivo dello Stato, potenzialmente continuo, proietterebbe l'ombra della precarietà nel godimento delle libertà connesse allo sviluppo della personalità individuale, che si pone, invece, al centro dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 1 del 1969; in seguito, sentenza n. 219 del 2008).

In questa sede, peraltro, non interessa porre a raffronto i livelli di tutela offerti dalla CEDU e dal diritto nazionale, ma piuttosto trarre conferma che la prima non obbliga, neppure sul piano logico-sistematico, a optare in ogni caso per la concezione di medesimo fatto più favorevole all'imputato, posto che la garanzia del ne bis in idem non assume tratti di assolutezza, né nel testo dell'art. 4 del Protocollo n. 7, né nell'interpretazione consolidata tracciata dalla Corte di Strasburgo.

Resta, in definitiva, assodato che, contrariamente all'ipotesi del giudice *a quo*, allo stato la Convenzione impone agli Stati membri di applicare il divieto di bis in idem in base ad una concezione naturalistica del fatto, ma non di restringere quest'ultimo nella sfera della sola azione od omissione dell'agente.

7.- Una volta chiarita la portata del vincolo derivante dalla CEDU, si tratta di accertare la compatibilità con esso del diritto vivente formatosi sull'art. 649 cod. proc. pen.

Per quanto finora è stato precisato, è evidente che la ragione del contrasto non potrebbe consistere nella ricezione, da parte dell'interprete nazionale, di una visione di medesimezza del fatto svincolata dalla sola condotta, ed estesa invece all'oggetto fisico di essa, o all'evento in senso naturalistico, come suggerisce il rimettente. Piuttosto, la disposizione nazionale avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., solo se dovesse essere interpretata nel senso di assegnare rilievo all'idem legale, ovvero a profili attinenti alla qualificazione giuridica del fatto.

È quanto il giudice *a quo* ritiene accaduto, per effetto di una torsione curiale della lettera dell'art. 649 cod. proc. pen., che si riferisce al fatto storico, anche diversamente considerato per il titolo, per il grado o per le circostanze.

Bisogna aggiungere che, se così fosse, a essere violati sarebbero anche gli artt. 24 e 111 Cost., ai quali il principio del ne bis in idem va collegato in via generale (ordinanza n. 501 del 2000), ma con una particolare pregnanza nella materia penale (sentenza n. 284 del 2003). Benché non riconosciuto espressamente dalla lettera della Costituzione, tale principio è infatti immanente alla funzione ordinante cui la Carta ha dato vita, perché non è compatibile con tale funzione dell'ordinamento giuridico una normativa nel cui ambito la medesima situazione giuridica possa divenire oggetto di statuizioni giurisdizionali in perpetuo divenire. Nel diritto penale, questa Corte ha da tempo arricchito la forza del divieto, proiettandolo da una dimensione correlata al valore obiettivo del giudicato (sentenze n. 6 e n. 69 del 1976, n. 1 del 1973 e n. 48 del 1967) fino a investire la sfera dei diritti dell'individuo, in quanto «principio di civiltà giuridica» (ordinanza n. 150 del 1995; inoltre, sentenze n. 284 del 2003 e n. 115 del 1987), oltretutto dotato di «forza espansiva» (sentenza n. 230 del 2004), e contraddistinto dalla natura di «garanzia» personale (sentenza n. 381 del 2006).

Il criterio dell'idem legale appare allora troppo debole per accordarsi con simili premesse costituzionali, perché solo un giudizio obiettivo sulla medesimezza dell'accadimento storico scongiura il rischio che la proliferazione delle figure di reato, alle quali in astratto si potrebbe ricondurre lo stesso fatto, offra l'occasione per iniziative punitive, se non pretestuose, comunque tali da porre perennemente in soggezione l'individuo di fronte a una tra le più penetranti e invasive manifestazioni del potere sovrano dello Stato-apparato.

Costituzione e CEDU si saldano, dunque, nella garanzia che la persona già giudicata in via definitiva in un processo penale non possa trovarsi imputata per il medesimo fatto storico, e ripudiano l'intorbidamento della valutazione comparativa in forza di considerazioni sottratte alla certezza della dimensione empirica, così come accertata nel primo giudizio. Le sempre opinabili considerazioni sugli interessi tutelati dalle norme incriminatrici, sui beni giuridici offesi, sulla natura giuridica dell'evento, sulle implicazioni penalistiche del fatto e su quant'altro concerne i diversi reati, oggetto dei successivi giudizi, non si confanno alla garanzia costituzionale e convenzionale del ne bis in idem e sono estranee al nostro ordinamento.

8.- Ciò premesso, questa Corte ha già avuto modo di prendere atto che «l'identità del "fatto" sussiste - secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. Sez. un. 28 giugno 2005, n. 34655) - quando vi sia corrispondenza storico-naturalistica nella configurazione del reato, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi (condotta, evento, nesso causale) e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona» (sentenza n. 129 del 2008).



È in questi termini, e soltanto in questi, in quanto segnati da una pronuncia delle sezioni unite, che l'art. 649 cod. proc. pen. vive nell'ordinamento nazionale con il significato che va posto alla base dell'odierno incidente di legittimità costituzionale. E si tratta di un'affermazione netta e univoca a favore dell'*idem factum*, sebbene il fatto sia poi scomposto nella triade di condotta, nesso di causalità, ed evento naturalistico.

A condizione che tali elementi siano ponderati con esclusivo riferimento alla dimensione empirica, si è già testata favorevolmente la compatibilità di questo portato normativo con la nozione di fatto storico, sia nella sua astrattezza, sia nella concretezza attribuita dalla consolidata giurisprudenza europea.

Certamente, a differenza di quanto mostra di credere il rimettente anche con riguardo alla pronuncia delle sezioni unite appena ricordata, l'evento non potrà avere rilevanza in termini giuridici, ma assumerà significato soltanto quale modificazione della realtà materiale conseguente all'azione o all'omissione dell'agente. Detto questo, e alle ricordate condizioni, non vi è spazio di contrasto tra l'art. 649 cod. proc. pen. e l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Questa Corte deve però riconoscere che persiste nella stessa giurisprudenza di legittimità un orientamento minoritario, diverso da quello adottato dalle sezioni unite fin dal 2005. Lo stesso rimettente ha individuato con esattezza alcuni esempi di decisioni che si limitano a echeggiare il principio di diritto affermato dalle sezioni unite, ma lo corrompono aggiungendo che va tenuta in conto non solo la dimensione storico-naturalistica del fatto ma anche quella giuridica; ovvero che vanno considerate le implicazioni penalistiche dell'accadimento.

Queste e altre simili formule celano un criterio di giudizio legato all'*idem legale*, che non è compatibile, né con la Costituzione, né con la CEDU, sicché è necessario che esso sia definitivamente abbandonato.

Tuttavia il carattere occasionale di tali interventi giurisprudenziali li rende incapaci di trasfigurare la lettera e la logica dell'art. 649 cod. proc. pen., conferendogli, come invece ipotizza il rimettente, un significato difforme dalla normativa interposta evocata nel presente processo incidentale. Al contrario, il diritto vivente, con una lettura conforme all'attuale stadio di sviluppo dell'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, impone di valutare, con un approccio storico-naturalistico, la identità della condotta e dell'evento, secondo le modalità con cui esso si è concretamente prodotto a causa della prima.

Non vi è perciò dubbio che nel caso di specie gli indici segnalati dal Giudice rimettente per ritenere diversi i fatti già giudicati rispetto a quelli di omicidio oggetto della nuova contestazione non siano adeguati, perché non possono avere peso a tali fini né la natura di pericolo dei delitti previsti dagli artt. 434 e 437 cod. pen., né il bene giuridico tutelato, né il «differente "ruolo" del medesimo evento morte all'interno della fattispecie». Allo stesso tempo, è chiaro che, anche dal punto di vista rigorosamente materiale, la morte di una persona, seppure cagionata da una medesima condotta, dà luogo ad un nuovo evento, e quindi ad un fatto diverso rispetto alla morte di altre persone.

Entro questi limiti va escluso che sussista il primo profilo di contrasto individuato dal giudice *a quo* tra l'art. 649 cod. proc. pen. e la normativa interposta convenzionale, perché entrambe recepiscono il criterio dell'*idem factum*, e all'interno di esso la Convenzione non obbliga a scartare l'evento in senso naturalistico dagli elementi identitari del fatto, e dunque a superare il diritto vivente nazionale.

9.- Il secondo profilo di contrasto, segnalato dall'ordinanza di rimessione, tra l'art. 649 cod. proc. pen. e l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU riguarda la regola, enucleata dal diritto vivente nazionale, che vieta di applicare il principio del *ne bis in idem*, ove il reato già giudicato sia stato commesso in concorso formale con quello oggetto della nuova iniziativa del pubblico ministero, nonostante la medesimezza del fatto.

Sulla corrispondenza di tale regola a un orientamento costante della giurisprudenza di legittimità non vi sono dubbi, posto che essa è stata ininterrottamente applicata dall'entrata in vigore dell'art. 90 del codice di procedura penale del 1930 fino ad oggi, anche dopo che a quest'ultima disposizione è subentrato l'art. 649 del nuovo codice di procedura penale. La sola eccezione ammessa, al fine di prevenire un conflitto tra giudicati, è quella che la giurisprudenza ha ravvisato nel caso in cui il primo processo si è concluso con una pronuncia definitiva perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso.

Ne consegue che questa Corte è tenuta a scrutinare la legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. postulando che esso abbia il significato che gli è conferito dal diritto vivente, e la relativa questione, collegata con quella già esaminata sulla medesimezza del fatto, è fondata nei termini che saranno precisati.

10.- Allo stato attuale del diritto vivente il rinnovato esercizio dell'azione penale è consentito, in presenza di un concorso formale di reati, anche quando il fatto, nel senso indicato, è il medesimo sul piano empirico, ma forma oggetto di una convergenza reale tra distinte norme incriminatrici, tale da generare una pluralità di illeciti penali.

Va premesso che, sul piano delle opzioni di politica criminale dello Stato, è ben possibile, per quanto qui interessa, che un'unica azione o omissione infranga, in base alla valutazione normativa dell'ordinamento, diverse disposizioni penali, alle quali corrisponde un autonomo disvalore che il legislatore, nei limiti della discrezionalità di cui dispone,



reputa opportuno riflettere nella molteplicità dei corrispondenti reati e sanzionare attraverso le relative pene (sia pure secondo il criterio di favore indicato dall'art. 81 cod. pen.).

Qualora il giudice abbia escluso che tra le norme viga un rapporto di specialità (artt. 15 e 84 cod. pen.), ovvero che esse si pongano in concorso apparente, in quanto un reato assorbe interamente il disvalore dell'altro, è incontestato che si debbano attribuire all'imputato tutti gli illeciti che sono stati consumati attraverso un'unica condotta commissiva o omissiva, per quanto il fatto sia il medesimo sul piano storico-naturalistico.

Siamo, infatti, nell'ambito di un istituto del diritto penale sostanziale che evoca mutevoli scelte di politica incriminatrice, proprie del legislatore, e in quanto tali soggette al controllo di questa Corte solo qualora trasmodino in un assetto sanzionatorio manifestamente irragionevole, arbitrario o sproporzionato (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2016 e n. 185 del 2015).

Né queste opzioni in sé violano la garanzia individuale del divieto di bis in idem, che si sviluppa invece con assolutezza in una dimensione esclusivamente processuale, e preclude non il *simultaneus processus* per distinti reati commessi con il medesimo fatto, ma una seconda iniziativa penale, laddove tale fatto sia già stato oggetto di una pronuncia di carattere definitivo.

In linea astratta pertanto la circostanza che i reati concorrano formalmente non sembrerebbe interferire con l'area coperta dal portato normativo dell'art. 649 cod. proc. pen. Quest'ultima dovrebbe, al contrario, essere determinata esclusivamente dalla formazione di un giudicato sul medesimo fatto, sia che esso costituisca un solo reato, sia che integri plurime fattispecie delittuose realizzate con un'unica azione od omissione.

Ciò detto, questa Corte è obbligata a prendere atto che il diritto vivente, come è stato correttamente rilevato dal rimettente, ha saldato il profilo sostanziale implicato dal concorso formale dei reati con quello processuale recato dal divieto di bis in idem, esonerando il giudice dall'indagare sulla identità empirica del fatto, ai fini dell'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen. La garanzia espressa da questa norma, infatti, viene scavalcata per la sola circostanza che il reato già giudicato definitivamente concorre formalmente, ai sensi dell'art. 81 cod. pen., con il reato per il quale si procede.

Non spetta a questa Corte pronunciarsi sulla correttezza ermeneutica del principio appena esposto. È invece oggetto del giudizio incidentale la conformità di esso, e dunque dell'art. 649 cod. proc. pen., che secondo il diritto vivente lo esprime normativamente, rispetto all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

Ove, infatti, non vi fossero motivi di contrasto, il rimettente, pure a fronte del medesimo fatto, sarebbe tenuto a procedere nel giudizio per la sola ragione che l'omicidio concorre formalmente, secondo la giurisprudenza di legittimità, con i delitti previsti dagli artt. 434, secondo comma, e 437, secondo comma, cod. pen., mentre, nel caso opposto, egli dovrebbe concentrare la propria attenzione sulla sola identità del fatto, per decidere se applicare o no l'art. 649 cod. proc. pen.

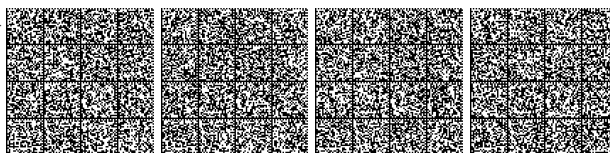
11.- Il nesso di necessità predicato nel diritto vivente tra concorso formale di reati e superamento del ne bis in idem inevitabilmente reintroduce nel corpo dell'art. 649 cod. proc. pen. profili di apprezzamento sulla dimensione giuridica del fatto, che erano stati espulsi attraverso l'adesione ad una concezione rigorosamente naturalistica di condotta, nesso causale ed evento.

Per decidere sulla unicità o pluralità dei reati determinati dalla condotta dell'agente ai sensi dell'art. 81 cod. pen., l'interprete, che deve sciogliere il nodo dell'eventuale concorso apparente delle norme incriminatrici, considera gli elementi del fatto materiale giuridicamente rilevanti, si interroga, tra l'altro, sul bene giuridico tutelato dalle convergenti disposizioni penali e può assumere l'evento in un'accezione che cessa di essere empirica.

Questa operazione, connaturata in modo del tutto legittimo al giudizio penalistico sul concorso formale di reati, e dalla quale dipende la celebrazione di un eventuale *simultaneus processus*, deve reputarsi sbarrata dall'art. 4 del Protocollo n. 7, perché segna l'abbandono dell'idem factum, quale unico fattore per stabilire se sia applicabile o no il divieto di bis in idem.

Nel sistema della CEDU (e, come si è visto, anche in base alla Costituzione repubblicana), l'esercizio di una nuova azione penale dopo la formazione del giudicato deve invece dipendere esclusivamente dal raffronto tra la prima contestazione, per come si è sviluppata nel processo, e il fatto posto a base della nuova iniziativa del pubblico ministero, ed è perciò permessa in caso di diversità, ma sempre vietata nell'ipotesi di medesimezza del fatto storico (salve le deroghe, nel sistema convenzionale, previste dal secondo paragrafo dell'art. 4 del Protocollo n. 7).

Ogni ulteriore criterio di giudizio connesso agli aspetti giuridici del fatto esula dalle opzioni concesse allo Stato aderente.



Difatti, la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, non ha aderito a un pregresso orientamento della Corte EDU volto a escludere la violazione del divieto di bis in idem in presenza di un *concour idéal d'infractions* (paragrafi 72 e 81).

D'altro canto, è evidente che la clausola di riserva delineata dalla giurisprudenza nazionale, che fa salvi i casi di assoluzione dell'imputato per l'insussistenza del fatto o per non averlo commesso, vietando per essi il secondo giudizio pure in presenza di un concorso formale di reati, tradisce in modo scoperto la mera finalità di prevenire il conflitto dei giudicati, e con questa l'oscuramento della componente garantista del principio del *ne bis in idem*, che invece in materia penale lo connota profondamente e va anzi ritenuta prioritaria.

Sussiste perciò il contrasto denunciato dal rimettente tra l'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui esclude la medesimezza del fatto per la sola circostanza che ricorre un concorso formale di reati tra *res iudicata* e *res iudicanda*, e l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, che vieta invece di procedere nuovamente quando il fatto storico è il medesimo.

12.- È il caso di precisare che la conclusione appena raggiunta non impone di applicare il divieto di bis in idem per la esclusiva ragione che i reati concorrono formalmente e sono perciò stati commessi con un'unica azione o omissione.

È infatti facilmente immaginabile che all'unicità della condotta non corrisponda la medesimezza del fatto, una volta che si sia precisato che essa può discendere dall'identità storico-naturalistica di elementi ulteriori rispetto all'azione o all'omissione dell'agente, siano essi costituiti dall'oggetto fisico di quest'ultima, ovvero anche dal nesso causale e dall'evento. Tale ultima posizione, in particolare, è fatta propria dal diritto vivente nazionale e se ne è già accertata la compatibilità con la Costituzione e con lo stato attuale della giurisprudenza europea.

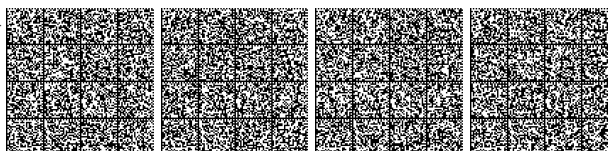
Sono queste le ipotesi a cui va riferita la giurisprudenza di questa Corte per la quale l'art. 90 del codice di procedura penale del 1930 non si riferiva «al caso di concorso formale di reati», ove «anche se l'azione è unica, gli eventi, che sono plurimi e diversi, danno ontologicamente luogo a più fatti, che possono anche essere separatamente perseguiti» (sentenza n. 6 del 1976; in seguito, sentenza n. 69 del 1976). E sono, altresì, le ipotesi regolate dall'art. 671 cod. proc. pen., che permette al giudice dell'esecuzione penale di applicare la disciplina del concorso formale di reati, nel caso di più sentenze irrevocabili pronunciate nei confronti della stessa persona, e dunque presuppone normativamente che siano date occasioni in cui la formazione del primo giudicato non preclude il perseguimento in separato processo del reato concorrente con il primo.

In definitiva l'esistenza o no di un concorso formale tra i reati oggetto della *res iudicata* e della *res iudicanda* è un fattore ininfluenza ai fini dell'applicazione dell'art. 649 cod. proc. pen., una volta che questa disposizione sia stata ricondotta a conformità costituzionale, e l'ininfluenza gioca in entrambe le direzioni, perché è permesso, ma non è prescritto al giudice di escludere la medesimezza del fatto, ove i reati siano stati eseguiti in concorso formale. Ai fini della decisione sull'applicabilità del divieto di bis in idem rileva infatti solo il giudizio sul fatto storico.

Per effetto della presente pronuncia di illegittimità costituzionale, pertanto, l'autorità giudiziaria (e quindi lo stesso giudice *a quo*) sarà tenuta a porre a raffronto il fatto storico, secondo la conformazione identitaria che esso abbia acquisito all'esito del processo concluso con una pronuncia definitiva, con il fatto storico posto dal pubblico ministero a base della nuova imputazione. A tale scopo è escluso che eserciti un condizionamento l'esistenza di un concorso formale, e con essa, ad esempio, l'insieme degli elementi indicati dal rimettente nel giudizio principale (la natura del reato; il bene giuridico tutelato; l'evento in senso giuridico).

Sulla base della triade condotta-nesso causale-evento naturalistico, il giudice può affermare che il fatto oggetto del nuovo giudizio è il medesimo solo se riscontra la coincidenza di tutti questi elementi, assunti in una dimensione empirica, sicché non dovrebbe esservi dubbio, ad esempio, sulla diversità dei fatti, qualora da un'unica condotta scaturisca la morte o la lesione dell'integrità fisica di una persona non considerata nel precedente giudizio, e dunque un nuovo evento in senso storico. Ove invece tale giudizio abbia riguardato anche quella persona occorrerà accertare se la morte o la lesione siano già state specificamente considerate, unitamente al nesso di causalità con la condotta dell'imputato, cioè se il fatto già giudicato sia nei suoi elementi materiali realmente il medesimo, anche se diversamente qualificato per il titolo, per il grado e per le circostanze.

13.- In conclusione, per le ragioni esposte, l'art. 649 cod. proc. pen. va dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, nella parte in cui secondo il diritto vivente esclude che il fatto sia il medesimo per la sola circostanza che sussiste un concorso formale tra il reato già giudicato con sentenza irrevocabile e il reato per cui è iniziato il nuovo procedimento penale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude che il fatto sia il medesimo per la sola circostanza che sussiste un concorso formale tra il reato già giudicato con sentenza divenuta irrevocabile e il reato per cui è iniziato il nuovo procedimento penale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160200

N. 201

Sentenza 6 - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto penale di condanna - Avviso all'imputato della facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione.

– Codice di procedura penale, art. 460, comma 1, lettera e).

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 dell'art. 460, comma 1, lettera *e*), del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Savona, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di P.A., con ordinanza del 3 giugno 2015, iscritta al n. 201 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Savona, in composizione monocratica, con ordinanza del 3 giugno 2015 (r.o. n. 201 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 460, comma 1, lettera *e*), del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna debba contenere l'avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione».

Il giudice *a quo* premette che nei confronti dell'imputato è stato emesso un decreto penale di condanna per il reato previsto dall'art. 44, comma 1, lettera *c*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), e che l'imputato ha proposto opposizione senza chiedere i riti alternativi o la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Nell'udienza del 12 maggio 2015 l'imputato ha chiesto la sospensione del procedimento con messa alla prova, allegando l'istanza di elaborazione del programma di trattamento presentata al competente ufficio di esecuzione penale esterna.

La messa alla prova dovrebbe essere dichiarata inammissibile, perché, trattandosi di un giudizio conseguente all'opposizione a un decreto penale di condanna, la richiesta avrebbe dovuto essere presentata con l'atto di opposizione. Però, secondo il giudice rimettente, se la questione di legittimità costituzionale sollevata fosse accolta, l'imputato sarebbe rimesso in termini per chiedere la messa alla prova. Di qui la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*.

Ad avviso del giudice rimettente la norma censurata violerebbe l'art. 24 Cost., in quanto l'esigenza di tutela del diritto di difesa imporrebbe che «la scelta delle alternative procedurali al giudizio dibattimentale ordinario, quando debba essere compiuta entro brevi termini di decadenza che maturino fuori udienza o in limine alla stessa, [sia] preceduta da uno specifico avviso».

In particolare il giudice rimettente ha rilevato che la sospensione del procedimento con messa alla prova è assimilabile ai riti alternativi e che per la sua richiesta il legislatore ha stabilito termini di decadenza ma non ha previsto «alcuno specifico avviso, nemmeno laddove la scelta debba essere compiuta al di fuori di un'udienza, come avviene nel caso di opposizione a decreto penale di condanna».

La norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., perché darebbe luogo a una disparità di trattamento tra situazioni analoghe. Infatti, come rileva il giudice rimettente, diversamente da quanto avviene per la sospensione del procedimento con messa alla prova, «[s]econdo il vigente codice di rito, l'imputato deve essere avvisato, a pena di nullità, della facoltà di accedere ai riti alternativi ed all'oblazione: *a*) unitamente al decreto di citazione diretta a giudizio (art. 552 comma 1 lett. F e comma 2 c.p.p.); *b*) unitamente al decreto penale di condanna (art. 460 comma 1 lett. E c.p.p. e 141 comma 3 disp. att. c.p.p.); *c*) unitamente al decreto di giudizio immediato (art. 456 comma 2 c.p.p. che non fa menzione dell'oblazione trattandosi di giudizio applicabile a delitti per i quali la stessa non è ammessa)».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

In primo luogo, ad avviso della difesa dello Stato, non sarebbe configurabile la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto il legislatore può ben modulare le forme di esercizio del diritto di difesa secondo le caratteristiche dei vari riti e, quindi, stabilire diverse modalità di informazione in relazione ad essi.

L'indicazione contenuta nel decreto penale di condanna relativamente al termine per proporre opposizione sarebbe sufficiente a garantire il diritto di difesa dell'imputato, che può farsi assistere da un difensore e chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova ai sensi dell'art. 464-*bis* cod. proc. pen.

In secondo luogo, non sussisterebbe la denunciata disparità di trattamento, considerata l'eterogeneità del nuovo istituto «rispetto ai veri e propri riti alternativi». Si tratta, infatti, di «un procedimento che - lungi dall'esser preordinato



all'emissione di un giudizio sulla responsabilità del fatto-reato contestato all'imputato, - è diretto alla verifica della inutilità di formulare siffatto giudizio, in caso di esito positivo della messa alla prova dell'imputato».

3.- Con memoria depositata in prossimità della camera di consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto concerne «una norma che disciplina un atto (decreto penale di condanna) la cui adozione è rimessa al giudice per le indagini preliminari».

La questione sarebbe, comunque, infondata, sia con riferimento all'art. 24 Cost., perché il decreto penale di condanna va notificato al difensore dell'imputato, che può così avvalersi della sua assistenza, sia con riferimento all'art. 3 Cost., stante l'eterogeneità dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova «rispetto ai veri e propri riti alternativi».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Savona, in composizione monocratica, con ordinanza del 3 giugno 2015 (r.o. n. 201 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 460, comma 1, lettera e), del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna debba contenere l'avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento per messa alla prova unitamente all'atto di opposizione».

Secondo il giudice *a quo*, la questione sarebbe non manifestamente infondata con riferimento all'art. 24 Cost., in quanto l'esigenza di tutela del diritto di difesa impone che «la scelta delle alternative procedurali al giudizio dibattimentale ordinario, quando debba essere compiuta entro brevi termini di decadenza che maturino fuori udienza o in limine alla stessa, [sia] preceduta da uno specifico avviso».

Invece, nel caso della messa alla prova, benché il procedimento sia assimilabile ai riti alternativi, e per la sua richiesta siano stabiliti termini di decadenza, il legislatore non ha previsto «alcuno specifico avviso, nemmeno laddove la scelta debba essere compiuta al di fuori di un'udienza, come avviene nel caso di opposizione a decreto penale di condanna».

La norma censurata, inoltre, violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento tra situazioni analoghe. Infatti l'imputato deve essere avvisato, a pena di nullità, della facoltà di chiedere, con l'atto di opposizione, il giudizio immediato, il giudizio abbreviato, l'applicazione della pena su richiesta e l'oblazione, ma non anche della facoltà di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

2.- La difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto, come avrebbe già rilevato questa Corte con l'ordinanza n. 485 del 1995, la questione si riferisce a «una norma che disciplina un atto (decreto penale di condanna) la cui adozione è rimessa al giudice per le indagini preliminari».

L'eccezione è infondata.

È vero che il decreto penale di condanna è emesso dal giudice per le indagini preliminari, e quindi in una fase processuale anteriore a quella dibattimentale nella quale si trova il giudizio *a quo*, ma è anche vero che, se la questione sollevata fosse accolta, in seguito all'opposizione proprio il giudice del dibattimento, davanti al quale l'imputato è stato citato, dovrebbe valutare, in base all'art. 178, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., l'eventuale nullità determinata dalla mancanza dell'avviso in questione (sentenza n. 148 del 2004) e la possibilità di rimettere in termini l'imputato per formulare la richiesta, altrimenti tardiva, di messa alla prova.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

L'istituto della messa alla prova, introdotto con gli artt. 168-*bis*, 168-*ter* e 168-*quater* cod. pen., «ha effetti sostanziali, perché dà luogo all'estinzione del reato, ma è connotato da 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 con messa alla prova» (sentenza n. 240 del 2015).

L'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen. stabilisce i termini entro i quali, a pena di decadenza, l'imputato può formulare la richiesta di messa alla prova. Sono termini diversi, articolati secondo le sequenze procedurali dei vari riti, e la loro disciplina è «collegat[a] alle caratteristiche e alla funzione dell'istituto, che è alternativo al giudizio ed è destinato ad avere un rilevante effetto deflattivo» (sentenza n. 240 del 2015). Nel procedimento per decreto, la richiesta deve essere presentata con l'atto di opposizione.

Come negli altri riti, anche nel procedimento per decreto deve ritenersi che la mancata formulazione della richiesta nel termine stabilito dall'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., e cioè con l'atto di opposizione, determini una decadenza, sicché nel giudizio conseguente all'opposizione l'imputato che prima non l'abbia chiesta non può più chiedere la messa alla prova.



A differenza di quanto accade per gli altri riti speciali, l'art. 460, comma 1, cod. proc. pen. però, tra i requisiti del decreto penale di condanna, non prevede l'avviso all'imputato che ha facoltà, nel fare opposizione, di chiedere la messa alla prova.

4.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la richiesta di riti alternativi «costituisce anch'essa una modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993)» (sentenza n. 237 del 2012).

Di conseguenza si è ritenuto che l'avviso all'imputato della possibilità di richiedere i riti alternativi costituisca «una garanzia essenziale per il godimento di un diritto della difesa» (sentenza n. 497 del 1995), e che la sanzione della nullità ex art 178, comma 1, lettera e), cod. proc. pen., nel caso di omissione dell'avviso prescritto, trovi «la sua ragione essenzialmente nella perdita irrimediabile della facoltà di chieder[li]», se per la richiesta è stabilito un termine a pena di decadenza (sentenza n. 148 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 101 del 1997 e ordinanza n. 309 del 2005).

In particolare, come ha chiarito questa Corte, quando il termine entro cui chiedere i riti alternativi è anticipato rispetto alla fase dibattimentale, sicché la mancanza o l'insufficienza del relativo avvertimento può determinare la perdita irrimediabile della facoltà di accedervi, «[l]a violazione della regola processuale che impone di dare all'imputato (esatto) avviso della sua facoltà comporta [...] la violazione del diritto di difesa» (sentenza n. 148 del 2004). Non è invece necessario alcun avvertimento quando il termine ultimo per avanzare tale richiesta viene a cadere «all'interno di una udienza a partecipazione necessaria, sia essa dibattimentale o preliminare, nel corso della quale l'imputato è obbligatoriamente assistito dal difensore» (ordinanza n. 309 del 2005).

Il complesso dei principi, elaborati da questa Corte, sulle facoltà difensive per la richiesta dei riti speciali non può non valere anche per il nuovo procedimento di messa alla prova. Per consentirgli di determinarsi correttamente nelle sue scelte difensive occorre pertanto che all'imputato, come avviene per gli altri riti speciali, sia dato avviso della facoltà di richiederlo.

Poiché nel procedimento per decreto il termine entro il quale chiedere la messa alla prova è anticipato rispetto al giudizio, e corrisponde a quello per proporre opposizione, la mancata previsione tra i requisiti del decreto penale di condanna di un avviso, come quello previsto dall'art. 460, comma 1, lettera e), cod. proc. pen. per i riti speciali, della facoltà dell'imputato di chiedere la messa alla prova comporta una lesione del diritto di difesa e la violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost. L'omissione di questo avvertimento può infatti determinare un pregiudizio irreparabile, come quello verificatosi nel giudizio *a quo*, in cui l'imputato nel fare opposizione al decreto, non essendo stato avvisato, ha formulato la richiesta in questione solo nel corso dell'udienza dibattimentale, e quindi tardivamente.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 460, comma 1, lettera e), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere mediante l'opposizione la sospensione del procedimento con messa alla prova.

La censura relativa all'art. 3 Cost. rimane assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 460, comma 1, lettera e), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il decreto penale di condanna contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere mediante l'opposizione la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 202

Sentenza 3 maggio - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Obbligo per le Regioni e gli enti locali di destinare negli anni 2015 e 2016 le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 424, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto, con ricorsi notificati il 26 febbraio-3 marzo 2015, il 27 febbraio-5 marzo 2015 ed il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 5, il 6 ed il 9 marzo 2015, e rispettivamente iscritti ai nn. 33, 38 e 42 del registro ricorsi 2015.

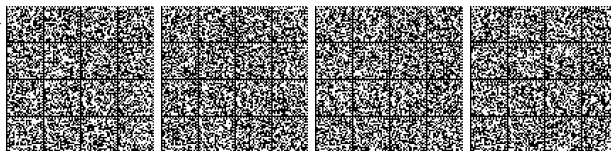
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il successivo 5 marzo e depositato il 6 marzo 2015 (reg. ric. n. 38 del 2015), la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114,



secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), quarto e sesto comma, 118, primo comma, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, prevede: «Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario».

Tale norma si collega al processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che comporta, anche in forza dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, una riduzione del personale di questi enti e la ricollocazione dei dipendenti nei ruoli dell'amministrazione regionale e degli enti locali.

La Regione Puglia contesta, anzitutto, che lo Stato abbia un titolo di competenza che ne legittimi l'intervento legislativo in tale materia, da ricondursi invece, secondo la ricorrente, all'art. 117, quarto comma, Cost., in tema di «organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali». Sarebbe perciò violato quest'ultimo parametro costituzionale insieme all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., perché si esulerebbe dalle competenze statali ivi indicate. Sotto questo profilo, rimanendo compressa la «potestà di autorganizzazione degli enti territoriali», si determinerebbe anche la violazione degli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

Inoltre, la norma impugnata introdurrebbe un vincolo di spesa «positivo», costringendo le Regioni e gli enti locali ad impiegare risorse stanziare in bilancio per le finalità stabilite dalla normativa statale, con lesione degli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali.

Infine, la ricorrente rileva che l'obbligo di assumere il personale indicato dalla disposizione censurata non permetterebbe di acquisire, con appositi concorsi, le professionalità in concreto necessarie alla Regione e agli enti locali, e si tradurrebbe così in una violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.).

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile e in parte infondato.

L'Avvocatura rileva anzitutto l'inammissibilità delle censure basate sugli artt. 3 e 97 Cost., perché questi articoli non attengono al riparto delle competenze legislative.

Nel merito, osserva che la norma impugnata si giustifica alla luce del processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane avviato dalla legge n. 56 del 2014, in relazione al quale questa Corte, con la sentenza n. 50 del 2015, avrebbe già affermato che le disposizioni sul ricollocamento del personale attengono alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

Queste disposizioni, inoltre, sono predisposte a «garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali» e il diritto al lavoro, mediante un meccanismo di mobilità tra amministrazioni che solo la legislazione statale potrebbe regolare, anche in un'ottica di contenimento della spesa pubblica. Quest'ultimo rilievo permetterebbe di ricondurre la norma impugnata anche alla competenza concorrente dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica», e non alla «mera organizzazione» degli enti territoriali.

3.- Con ricorso spedito per la notificazione il 26 febbraio 2015, ricevuto il successivo 3 marzo e depositato il 5 marzo 2015 (reg. ric. n. 33 del 2015), anche la Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La ricorrente premette che la norma impugnata tradisce le finalità della legge n. 56 del 2014, perché obbliga gli enti territoriali a far fronte al riordino di Province e Città metropolitane con risorse proprie.

La disposizione censurata, precludendo il reclutamento di personale diverso da quello ivi indicato, realizzerebbe «surrettiziamente un blocco generalizzato delle nuove assunzioni», lesivo dell'art. 117, terzo comma, Cost., dato che sarebbe stato adottato un intervento di coordinamento della finanza pubblica di carattere dettagliato.

Sarebbe poi leso l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto l'incisione delle dotazioni organiche degli enti territoriali andrebbe ricondotta alla materia «ordinamento ed organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali», di carattere residuale.

Infine, sarebbero violati gli artt. 118 e 119 Cost., perché l'obbligo di assumere il personale da ricollocare precederebbe la compiuta allocazione delle funzioni amministrative presso gli enti territoriali, conseguente alla legge n. 56 del 2014. In tal modo, tale allocazione sarebbe condizionata dalle dotazioni organiche disponibili, al contrario di quanto



dovrebbe accadere (art. 118 Cost.), e potrebbe produrre «oneri ingiustificati, o, all'opposto, l'impossibilità di assicurare la integrale copertura» degli oneri connessi alle funzioni.

4.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

L'Avvocatura ribadisce che la norma impugnata concerne, sia il coordinamento della finanza pubblica, sia l'ordinamento civile. Questa Corte avrebbe già più volte ricondotto a tale ultimo titolo le normative sulla mobilità collettiva del pubblico impiego.

5.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2015 e depositato il successivo 9 marzo (reg. ric. n. 42 del 2015), anche la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

La ricorrente, pur dichiarando di impugnare i commi da 421 a 428 della legge n. 190 del 2014, incentra le sue censure esclusivamente sul comma 421, che riduce l'organico di Province e Città metropolitane, e sul comma 428, che potrebbe comportare il mancato riassorbimento di tutto il personale in soprannumero; non argomenta invece in modo specifico con riferimento al comma 424.

6.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

L'Avvocatura ribadisce quanto aveva già osservato a proposito dei precedenti ricorsi e sostiene che la norma impugnata esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

7.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Puglia ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente nega, anzitutto, che sia satisfattivo delle pretese avanzate il sopraggiunto art. 4, comma 2-*bis*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125.

Nel merito, oltre a ribadire quanto osservato nel ricorso, la Regione Puglia sottolinea che la norma impugnata non ha attinenza con l'ordinamento civile, posto che non disciplina una procedura di mobilità del personale, ma determina un obbligo di assunzione che «concerne esclusivamente la fase precedente alla costituzione stessa del rapporto di lavoro subordinato». Sarebbe perciò incoerente il richiamo, operato dall'Avvocatura generale dello Stato, alla sentenza di questa Corte n. 17 del 2014.

Inoltre la norma impugnata imprimerebbe un vincolo di destinazione nell'impiego di risorse regionali, che questa Corte riterrebbe consentito nelle sole materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Al contrario, la norma impugnata sarebbe da ascrivere alla potestà residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa degli uffici regionali e degli enti locali.

8.- Anche la Regione Lombardia ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente osserva che l'Avvocatura generale dello Stato non ha replicato alle censure, se non con argomenti privi di pertinenza.

In particolare non sarebbe possibile ascrivere la procedura di mobilità del personale al coordinamento della finanza pubblica, in quanto la norma impugnata avrebbe in tale contesto un carattere dettagliato precluso alla normativa statale di principio.

La ricorrente aggiunge che la norma impugnata non sarebbe in sintonia con il processo di riordino delle Province di cui alla legge n. 56 del 2014, perché pone a carico delle Regioni il costo del personale soprannumerario, mentre l'art. 1, commi da 92 a 96, della legge n. 56 del 2014 stabilisce che le Province devono trasferire le corrispondenti dotazioni economiche agli enti che ne assorbono il personale soprannumerario.

9.- Anche la Regione Veneto ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente afferma che l'illegittimità della norma impugnata deriva in via consequenziale da quella dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, eccede i limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica e invade la competenza residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa.



Considerato in diritto

1.- Le Regioni Lombardia (reg. ric. n. 33 del 2015), Puglia (reg. ric. n. 38 del 2015) e Veneto (reg. ric. n. 42 del 2015) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, 97, secondo comma, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede, per quanto interessa, che «[l]e regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinate ai processi di mobilità».

Essa si inserisce nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che comporta, anche in forza dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, una riduzione del personale di questi enti.

In base all'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, ferme le funzioni fondamentali indicate dalla medesima legge, gli ulteriori compiti delle Province sono individuati mediante accordo tra lo Stato e le Regioni in sede di Conferenza unificata. Le Regioni sono tenute a dare attuazione all'accordo entro sei mesi, in base all'art. 1, comma 95, della legge n. 56 del 2014. I criteri generali per selezionare i beni, le risorse e il personale da trasferire agli enti che subentrano alle Province nell'esercizio delle funzioni sono a propria volta determinati su intesa tra lo Stato e il sistema regionale, ai sensi dell'art. 1, comma 92, della medesima legge.

È stato così adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), recante, tra l'altro, i criteri generali per l'individuazione delle risorse umane da trasferire (art. 4).

La legge impugnata conduce a compimento la fase di riallocazione del personale, determinando una riduzione percentuale delle dotazioni organiche delle Province e delle Città metropolitane (art. 1, comma 421). L'art. 1, comma 424, oggetto del ricorso, vincola le risorse di cui dispongono Regioni ed enti locali per le assunzioni a tempo indeterminato, destinandole, oltre che all'immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi già espletati, al ricollocamento del personale in mobilità.

Le Regioni Lombardia e Puglia premettono che il ricollocamento dei dipendenti pubblici, conseguente alla riduzione dell'organico, ha preceduto la conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, sicché esso non può reputarsi corrispondente al novero dei compiti che effettivamente verranno sottratti alle Province e alle Città metropolitane per essere assegnati alle Regioni e agli enti locali.

Di conseguenza, questi ultimi si troverebbero nella condizione di assumere personale privo delle qualifiche professionali di cui in concreto hanno necessità, in violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., oltre che, secondo la Regione Puglia, degli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

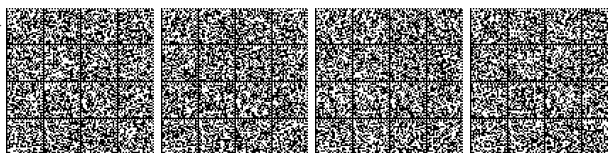
Inoltre, le Regioni Lombardia e Puglia lamentano la natura dettagliata della previsione, che sarebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale (art. 119, primo comma, Cost. e, secondo la Regione Lombardia, anche art. 117, terzo comma, Cost.).

Infine, la Regione Puglia rileva che la norma censurata non si basa su alcun titolo di competenza legislativa dello Stato, posto che eccede quella indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., violando anche quest'ultimo parametro costituzionale.

2.- In via preliminare, va rilevata l'inammissibilità del ricorso della Regione Veneto, che è del tutto privo di un'autonoma motivazione a proposito dei vizi di legittimità costituzionale della norma impugnata. Sono, infatti, tardive le deduzioni svolte solo con la memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica.

3.- Sempre preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della censura formulata dalla Regione Puglia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., perché basata su un parametro che non attribuisce alcuna competenza alla Regione (sentenza n. 116 del 2006). Sono invece ammissibili le censure fondate sugli artt. 3 e 97 Cost., poiché la ricorrente ha adeguatamente motivato per dimostrare la ridondanza di tali profili sull'autonomia organizzativa regionale e locale.

4.- I ricorsi delle Regioni Lombardia e Puglia sono inammissibili, per carenza di motivazione, con riguardo alla parte della disposizione censurata che si riferisce ai vincitori di concorsi già conclusi. I motivi posti a base delle censure



sono infatti sviluppati con un continuo e stretto riferimento all'illegittimità della disposizione, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane. Posto che la posizione dei vincitori concorsuali è del tutto differente, e pone altre implicazioni, sarebbe stata necessaria una autonoma ed esaustiva motivazione per introdurre la doglianza.

5.- Nelle more dei giudizi, l'art. 4, comma 2-*bis*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, ha modificato la disposizione impugnata, permettendo alle Regioni e agli enti locali di bandire concorsi negli anni 2015 e 2016, a certe condizioni, al fine di reperire personale da applicare ai servizi educativi e scolastici.

Lo *ius superveniens* non è però soddisfacente delle pretese avanzate dalle ricorrenti, perché concerne un solo ambito competenziale di queste ultime, ovvero il settore della scuola, mentre i ricorsi contestano la legittimità del vincolo imposto con riferimento a tutto il personale. In conformità alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, le questioni vanno perciò trasferite sul nuovo testo della disposizione impugnata, che continua a rivestire il carattere lesivo attribuito dalle ricorrenti (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2015).

6.- Le questioni non sono fondate.

Allo scopo di vagliare le censure, è necessario ricercare l'eventuale competenza statale da opporre, con carattere di prevalenza, all'autonomia organizzativa e gestionale delle Regioni fondata sull'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 282 del 2002). È infatti evidente che il vincolo imposto, quanto alla individuazione del personale da assumere per gli anni 2015 e 2016, comprime tale autonomia, oltre che quella finanziaria presidiata dall'art. 119 Cost.

A tal fine occorre osservare che la procedura di ricollocamento del personale perdente posto di Province e Città metropolitane è un elemento basilare del processo di riordino di tali enti, su cui questa Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 50 del 2015, individuando negli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. il fondamento della competenza del legislatore statale.

È infatti chiaro che la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni (art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014). Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche.

Questa Corte, con la sentenza n. 159 del 2016, ha infatti escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge impugnata, con cui è stata determinata la percentuale di personale "perdente posto" presso le Province e le Città metropolitane.

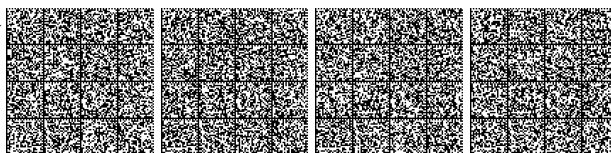
La disposizione censurata risponde alle conseguenti finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale» (sentenza n. 388 del 2004).

La prima si allaccia alla competenza dello Stato tesa a promuovere, «nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.» (sentenza n. 388 del 2004). Impinge nella discrezionalità legislativa statale, perciò, la scelta di preservare, per quanto possibile, i rapporti di lavoro in corso (art. 1, commi 427 e 428, della legge impugnata), anche alla luce delle competenze professionali che i lavoratori hanno acquisito nel corso degli anni, e che possono tornare utili, quale che sia il livello di governo presso cui sia stata allocata la relativa funzione.

La seconda attiene al coordinamento della finanza pubblica, perché, se le Regioni e gli enti locali potessero assumere nuovo personale per far fronte alle accresciute competenze amministrative, la spesa complessiva relativa a tale voce aumenterebbe, proprio a causa della necessità di preservare al contempo i rapporti di lavoro in corso presso le amministrazioni di provenienza, se del caso per mezzo del tempo parziale, e fino a che ciò sia possibile (art. 1, commi 427 e 428, della legge impugnata).

Naturalmente, una volta rinvenuta la competenza dello Stato nel complesso di disposizioni sopra richiamate, e in particolare nella potestà di dettare principi di coordinamento della finanza pubblica, resta da verificare se essa possa spingersi fino alla compressione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sulla scelta del personale da assumere, posto che di regola la procedura di mobilità prevista dall'art. 34-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) conserva in capo ad esse la valutazione relativa all'idoneità del profilo professionale, rispetto alle funzioni da affidare.

Sotto questo aspetto, che coinvolge anche le censure relative agli artt. 3 e 97 Cost., bisogna considerare che la mobilità, nel caso di specie, e diversamente da quanto accade ordinariamente, parte dal presupposto di una redistribuzione di funzioni amministrative da Province e Città metropolitane verso Regioni ed enti locali, cosicché, in linea ten-



denziale, questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori, ai quali in precedenza assolvevano proprio i dipendenti soggetti alla mobilità.

Si può quindi ragionevolmente presumere, in linea di principio, che sussista un nesso tra la natura delle nuove funzioni e la preparazione professionale del personale da riallocare. Nesso reso più stringente dall'art. 4, comma 1, lettera c), del d.P.C.m. 26 settembre 2014, che permette di individuare i dipendenti anche con riferimento «ai compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento».

Al fine di selezionare il personale da riassorbire, le Regioni e gli enti locali possono quindi attendere la incipiente conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, e nel frattempo, assumendo i vincitori dei concorsi già esauriti, sono in grado di far fronte alle esigenze che non attengono all'accrescimento delle funzioni.

Perciò la disposizione censurata non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, né invade la sfera di competenza legislativa regionale, la cui contrazione è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale complessivamente basata sugli artt. 4, 114, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, Cost. (sentenze n. 169 del 2007 e n. 417 del 2005).

Inoltre, si deve ritenere che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto questa Corte ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013 e n. 169 del 2007).

Né si può ritenere che con ciò sia stato imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali. La fattispecie è diversa da quella esaminata a più riprese da questa Corte con riferimento ai finanziamenti statali vincolati, relativi ad attività attinenti alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). La disposizione censurata, infatti, non convoglia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale (sentenza n. 423 del 2004), ma opera sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, rispettandone la destinazione, che resta il frutto di una decisione del livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale. È solo impedita la sua selezione al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, nel rispetto della finalità cui la Regione e gli enti locali hanno preposto le risorse economiche disponibili.

L'art. 119 Cost. non è leso neppure in ragione della «impossibilità di assicurare la integrale copertura» delle funzioni regionali e locali, come afferma la Regione Lombardia, posto che la disposizione censurata non attiene né al novero dei compiti propri delle Regioni e degli enti locali, né al livello delle risorse da riservare all'assunzione del personale, ma esclusivamente ai criteri di selezione di quest'ultimo.

PER QUESTI MOTIVI

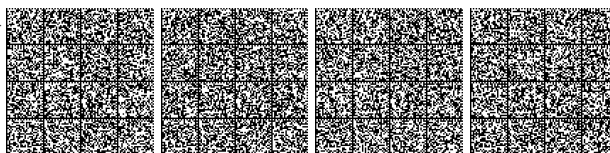
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, promossa, in riferimento agli artt. 3, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, e nella parte in cui disciplina l'assunzione dei vincitori di concorso pubblico, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, Cost., dalle Regioni Lombardia e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe;



3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2015, e nella parte in cui disciplina l'assunzione delle unità soprannumerarie, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, Cost., dalle Regioni Lombardia e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160202

N. 203

Sentenza 15 giugno - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Contratti e accordi regionali vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera - Riduzione dell'importo e dei volumi di acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma.

- 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 - art. 15, comma 14.

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, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanze del 27 febbraio (due ordinanze), del 28 febbraio, del 14 marzo, del 28 febbraio, del 27 febbraio (due ordinanze), del 28 febbraio (cinque ordinanze), del 14 marzo (quattro ordinanze) e del 27 febbraio 2014 (due ordinanze), rispettivamente iscritte ai nn. 160, 161, 162, 212, 213, 214, 215, 262, 263, 264, 265 e 266 del registro ordinanze 2014 e ai nn. 23, 24, 25, 26, 27 e 28 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 42 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2014 e nn. 5 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione della San Raffaele spa e San Raffaele Roma srl (quale gestore dell'IRCCS San Raffaele Pisana), dell'Associazione Italiana Ospedalità Privata per la Regione Lazio ed altri, dell'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico Fondazione Santa Lucia, della Casa di cura privata S. Anna srl, dell'Istituto Figlie di San Camillo - Ospedale Madre Giuseppina Vannini, dell'ARIS, Associazione religiosa istituti-socio sanitari - Regione Lazio, della Provincia religiosa di San Pietro, Ordine ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale Villa San Pietro, della Poligest spa, della Casa di cura Marco Polo srl, dell'Ospedale Israelitico - Ospedale Provinciale Specializzato Geriatrico, della Casa generalizia dell'Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale San Giovanni Calibita, della Casa di cura Città di Roma spa, dell'Aurelia 80 spa, dell'European Hospital spa, de La Panoramica srl nonché gli atti di intervento della Regione Lazio e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 e nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Gianluigi Pellegrino per la San Raffaele spa e San Raffaele Roma srl (quale gestore dell'IRCCS San Raffaele Pisana), per l'Associazione Italiana Ospedalità Privata per la Regione Lazio ed altri e per l'Istituto ricovero e cura a carattere scientifico Fondazione Santa Lucia, Silvio Bozzi per la Casa di cura privata S. Anna srl, per l'Istituto Figlie di San Camillo - Ospedale Madre Giuseppina Vannini, per l'ARIS, Associazione religiosa istituti socio-sanitari - Regione Lazio, per la Provincia religiosa di San Pietro, Ordine ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale Villa San Pietro e per l'Ospedale Israelitico - Ospedale Provinciale Specializzato Geriatrico, Francesco Saverio Marini per la Poligest spa, Beniamino Caravita di Toritto per la Casa di cura Marco Polo srl, Domenico Ielo per la Casa generalizia dell'Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli, Ospedale San Giovanni Calibita, Matteo Di Raimondo per La Panoramica srl, Massimo Luciani per la Regione Lazio e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con diciotto ordinanze, sei delle quali pronunciate il 27 febbraio 2014 (iscritte ai nn. 160, 161, 214 e 215 del registro ordinanze 2014 e ai nn. 27 e 28 del registro ordinanze 2015), sette pronunciate il 28 febbraio 2014 (iscritte ai nn. 162, 213, 262, 263, 264, 265 e 266 del registro ordinanze 2014) e cinque il 14 marzo 2014 (iscritte al n. 212 del registro ordinanze 2014 e ai nn. 23, 24, 25 e 26 del registro ordinanze 2015), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

1.1.- Le questioni sono sorte nel corso di giudizi promossi da soggetti che gestiscono strutture sanitarie accreditate dalla Regione Lazio per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, al fine di ottenere l'annullamento del decreto n. 349 del 22 novembre 2012, con il quale il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ha disposto che le previsioni di spesa per il 2012 delle prestazioni ospedaliere sono rideterminate in diminuzione nella misura del 6,8519 per cento.



Il provvedimento è stato emesso in attuazione del citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, a norma del quale, nel testo vigente al momento della proposizione dei ricorsi, «[a] tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014 [...]».

In taluni dei giudizi a quibus la richiesta di annullamento è estesa: al decreto commissariale n. 348 del 22 novembre 2012, che, in attuazione della stessa disposizione, ha disposto la riduzione della previsione di spesa per il 2012 per le prestazioni ambulatoriali nella misura dello 0,4245 per cento; al decreto commissariale n. 100 del 9 aprile 2013, che ha definito la previsione di spesa per il 2013 per le prestazioni ospedaliere operando una riduzione dello 0,5 per cento di quella già stabilita per il 2012, e al decreto commissariale n. 183 del 2013, con il quale è stato approvato lo schema tipo di contratto-accordo per la definizione dei rapporti giuridici tra le aziende sanitarie del Lazio e i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale.

2.- In tutte le ordinanze - a eccezione di quella iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2015 - sono sollevate questioni di illegittimità per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 41 della Costituzione. Sono comuni anche le censure per violazione del principio di irretroattività, evocato in alcune ordinanze senza specifici riferimenti a norme costituzionali (reg. ord. nn. 160, 161, 214 e 215 del 2014 e nn. 27 e 28 del 2015) e nelle altre in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Sono parzialmente comuni le censure per violazione degli artt. 32 (reg. ord. nn. 162, 212, 213, 262, 263, 264, 265, 266 del 2014 e nn. 23, 24, 25, 26 e 28 del 2015) e 117, primo comma, Cost. (reg. ord. nn. 162 e 213 del 2014 e nn. 23, 24, 25 e 26 del 2015), quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla 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.

Superate - là dove sono state sollevate - le questioni di difetto di giurisdizione del giudice adito (reg. ord. n. 212 del 2014) e di inapplicabilità della norma denunciata agli ospedali "classificati", in quanto equiparabili a quelli pubblici (reg. ord. nn. 215, 262, 263, 264, 265 e 266 del 2014), il rimettente lamenta, innanzi tutto, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., richiamando la competenza concorrente dello Stato e delle regioni in materia di sanità.

A suo avviso, l'art. 15, comma 14, nel prevedere un taglio generalizzato della spesa per il 2012 e per gli anni successivi che esse sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può ritenersi norma che fissa principi fondamentali, e risulta pertanto in contrasto con il richiamato art. 117, terzo comma, Cost.

Il TAR ricorda la giurisprudenza costituzionale secondo la quale obiettivi di finanza pubblica complessiva e di contenimento della spesa possono comportare limiti all'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute e in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario, per cui il legislatore statale può legittimamente imporre vincoli alla spesa corrente delle regioni. A suo giudizio, tuttavia, l'art. 15, comma 14, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto individua specificatamente i settori ove conseguire (con imposizione di tagli «lineari» e senza alternative), i risparmi nella spesa sanitaria, senza limitarsi ad una mera quantificazione in via generale dei suddetti risparmi, lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione regionale l'individuazione dei comparti di spesa dove ottenerli e delle modalità per conseguirli (magari differenziando i destinatari dei tagli di spesa secondo propri criteri apprezzati discrezionalmente come più rispondenti all'interesse e alle peculiarità regionali).

Il rimettente lamenta, altresì, la violazione dei principi costituzionali in tema di irretroattività della legge extrapenale, evocando (anche se non in tutte le ordinanze, come ricordato) i parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

A suo avviso, la norma censurata e i decreti commissariali impugnati - questi ultimi adottati a fine novembre 2012, quando il limite della previsione di spesa annuale sarebbe stato ormai sostanzialmente raggiunto - avrebbero inciso sul legittimo affidamento delle singole strutture sanitarie ad erogare le prestazioni e a ricevere il corrispettivo stabilito nei contratti anteriormente stipulati e per la corretta esecuzione dei quali le medesime strutture sanitarie avevano predisposto le necessarie risorse organizzative ed effettuato i relativi investimenti.

Il giudice rimettente non ignora che la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha ritenuto legittima l'introduzione retroattiva di tetti di spesa in materia sanitaria (cita la sentenza dell'adunanza plenaria n. 4 del 2012), ma osserva che, secondo la stessa giurisprudenza, un intervento di questo tipo è rispettoso della tutela dell'affidamento solo a condizione che i soggetti interessati possano avere riguardo ai tetti di spesa previsti per l'anno precedente, tenendo contemporaneamente conto degli ulteriori limiti imposti dalle disposizioni finanziarie conoscibili all'inizio e nel corso dell'anno. Questa condizione - ad avviso del rimettente - non si sarebbe realizzata nel caso della norma censurata, che



imponere i tagli delle previsioni di spesa già approvate «con parziale decorrenza retroattiva dall'1.1.2012», senza «alcun preesistente parametro da cui i destinatari abbiano potuto preavvertire l'intervento della disposta riduzione».

In continuità con la censura appena illustrata, il giudice *a quo* prospetta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per il tramite dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU quale norma interposta, «stante la lesione con effetto retroattivo di un bene acquisito in presenza di un affidamento legittimamente ingenerato da budget attribuiti e relativi contratti stipulati».

La norma in questione contrasterebbe anche con l'art. 41 Cost., in quanto, impedendo la remunerazione di prestazioni già erogate, lederebbe la libertà di iniziativa economica privata.

Contrasterebbe, infine, con l'art. 32 Cost., perché le riduzioni delle previsioni di spesa, giustificate solo da ragioni economico-finanziarie e aggiuntive rispetto ad analoghe misure, adottate in precedenza, potrebbero determinare una compromissione del diritto alla salute.

La rilevanza delle questioni sembra, ad avviso del TAR, «del tutto evidente» in tutti i giudizi a quibus, in quanto esse investono la disciplina normativa in applicazione della quale sono stati adottati i contestati decreti del Commissario ad acta.

3.- Si sono costituite nei giudizi di costituzionalità - a eccezione di quelli promossi con le ordinanze iscritte al n. 215 del registro ordinanze 2014 e ai nn. 26 e 28 del registro ordinanze 2015 - le parti ricorrenti nei giudizi principali, che hanno chiesto l'accoglimento delle questioni sollevate dal TAR nei rispettivi processi.

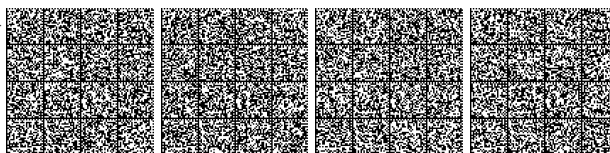
Gli atti di costituzione della San Raffaele spa e della San Raffaele Roma srl (quale gestore dell'IRCCS San Raffaele Pisana), dell'Associazione Italiana Ospedalità Privata per la Regione Lazio e altri e dell'Istituto di Ricovero e Cura a carattere scientifico Fondazione Santa Lucia hanno analogo contenuto. In essi si sottolinea la natura puntuale della norma censurata, là dove impone una riduzione in misura percentuale fissa delle previsioni di spesa risultanti dai singoli contratti e accordi stipulati dalle regioni con le case di cura. Si evidenzia, poi, che la norma inciderebbe in modo retroattivo sui rapporti contrattuali in corso nel 2012, precludendo ogni possibilità di riprogrammare l'attività per il brevissimo periodo residuo dell'anno e così ledendo l'affidamento legittimamente sorto in capo ai contraenti a erogare le prestazioni e ricevere il compenso fissato al momento della sottoscrizione del contratto.

La norma contrasterebbe anche con l'art. 41 Cost., in quanto nemmeno un atto legislativo potrebbe negare a un imprenditore la remunerazione di prestazioni sanitarie già eseguite sulla base di contratti stipulati con il Servizio sanitario nazionale, finendosi altrimenti con l'addossare a carico delle strutture private una quota delle spese per l'assistenza sanitaria.

Nei loro atti di costituzione, aventi tutti analogo contenuto, la Casa di cura privata S. Anna srl, l'Ospedale Israelitico - Ospedale Provinciale Specializzato Geriatrico, l'Istituto Figlie di San Camillo - Ospedale Madre Giuseppina Vanini, l'ARIS, Associazione religiosa istituti socio sanitari - Regione Lazio e la Provincia religiosa di San Pietro, Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale Villa San Pietro lamentano la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo gli intervenienti la norma in questione integrerebbe una legge provvedimento a contenuto dettagliato, destinata a produrre i suoi effetti su specifici aspetti del sistema sanitario regionale. Richiamando la giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra normativa statale di principio e normativa statale di dettaglio nelle materie concorrenti, essi negano che la riduzione lineare disposta dall'art. 15, comma 14, stia in rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa relativa all'acquisto di prestazioni da soggetti privati. Il legislatore statale avrebbe sostituito «con una legge provvedimento l'esercizio di una funzione amministrativa regionale [...] finalizzata espressamente ad allocare in maniera efficiente - attraverso una comparazione tra le qualità dei diversi soggetti erogatori - la spesa per l'acquisto di prestazioni da parte di soggetti privati». La riduzione lineare della spesa dei soggetti erogatori, disposta dall'art. 15, comma 14, sarebbe quindi irragionevole, perché in contrasto con quanto dispone l'art. 8-*quinquies*, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), che prevede una valutazione comparativa della qualità e dei costi prima della stipulazione dei contratti con le strutture accreditate. Risulterebbe così confermato che la norma non è «coesenziale al principio di competenza nazionale del contenimento della spesa».

L'incidenza retroattiva su un rapporto contrattuale di durata renderebbe manifesta, ad avviso delle parti private, la lesione dell'affidamento nella stabilità di una situazione giuridica acquisita, e quindi il contrasto con l'art. 3 Cost., in assenza di una causa normativa adeguata. Il legislatore avrebbe infatti anche omesso di operare un bilanciamento tra le esigenze contrapposte, riducendo, se non eliminando per il periodo dell'anno già trascorso, la diminuzione di spesa per il 2012, e aumentando le percentuali previste per gli anni successivi.

Un ulteriore profilo di irragionevolezza sarebbe ravvisabile nel fatto che la norma, determinando in concreto una riduzione della spesa per il 2012 pari al 6,85 per cento, avrebbe eliminato ogni margine residuo di utile per le strutture private accreditate, così violando l'art. 41 Cost.



Il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, deriverebbe dalla qualificazione del diritto di credito maturato dalle strutture accreditate come «bene» tutelato da tale disposizione convenzionale, nonché dalla mancanza di una «base legale interna» idonea a operare il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, sicché anche per questa via l'efficacia retroattiva della norma dovrebbe ritenersi lesiva del legittimo affidamento.

Infine, le parti private prospettano sotto un diverso profilo la violazione degli artt. 3, 41 e 97, in relazione all'art. 32 Cost. La norma discriminerebbe gli operatori sanitari privati a discapito di quelli pubblici, benché si tratti di soggetti assimilabili dal punto di vista della definizione delle previsioni di spesa per l'erogazione delle prestazioni, senza alcuna valutazione circa il miglior modo per garantire l'efficienza della spesa residua, al netto delle riduzioni disposte. Ne conseguirebbe il sacrificio del diritto alla salute.

L'interveniente Poligest spa sviluppa gli argomenti offerti dal TAR a sostegno delle censure di violazione dell'art. 41 Cost., osservando che la norma «è andata ad incidere sui contratti già sottoscritti, a prestazioni già irrogate in forza di una precedente e più favorevole determinazione del tetto di spesa da parte delle regioni, quando il budget annuale del 2012 era già stato raggiunto». Ne risulterebbe così lesa la libertà imprenditoriale, costituendo la determinazione preventiva della previsione di spesa elemento fondamentale della programmazione economica della casa di cura.

Aggiunge che l'affidamento nella sicurezza dei rapporti giuridici è gravemente leso allorché l'intervento legislativo incida sulle condizioni essenziali del contratto e non potrebbe trovare giustificazione, secondo la giurisprudenza costituzionale, in una «generalizzata» esigenza di contenimento della finanza pubblica (cita la sentenza n. 94 del 2009).

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la parte privata nega la natura di principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» della norma censurata. Essa non lascia alcun margine di discrezionalità alla regione nella riduzione in misura fissa dell'importo e prevede una misura puntuale e esaustiva. L'offerta «minimale» dei servizi sanitari, inoltre, non potrebbe essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma dovrebbe essere concordata per taluni aspetti con le regioni, formando «oggetto di concertazione».

Quanto alla violazione degli artt. 3 e 32 Cost., lamenta che non vi sarebbe stato un ragionevole bilanciamento tra la tutela del diritto alla salute e la limitatezza delle risorse della spesa sanitaria. La norma in esame non supererebbe il vaglio di ragionevolezza e non arbitrarietà, poiché le misure da essa disposte si aggiungerebbero retroattivamente ad altre già in essere e contrasterebbero con i principi stabiliti dalla sentenza n. 309 del 1999, secondo la quale le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute. La misura, inoltre, pregiudicherebbe la funzionalità e l'efficienza delle strutture private essenziali nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, così violando l'art. 32 Cost.

Analogo contenuto presentano gli atti di costituzione delle intervenienti Casa di cura Città di Roma spa, Aurelia 80 spa e European Hospital spa. Vi si lamenta che il decreto del Commissario ad acta è intervenuto quando le prestazioni erano già state erogate, negandone il pagamento, e che la riduzione è stata determinata in misura fissa per tutte le strutture, mentre la norma si riferirebbe ai singoli contratti o alle singole convenzioni. Inoltre i dati messi a confronto nel decreto impugnato non sarebbero omogenei.

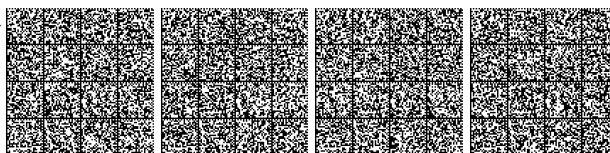
Con riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., si sostiene che l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 è una norma di dettaglio, produttiva degli effetti di una «legge provvedimento».

Con riferimento alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la norma avrebbe carattere retroattivo, incidendo su diritti acquisiti e modificando la disciplina dei contratti in corso, e determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra le strutture interessate dal provvedimento, penalizzando quelle che - come le strutture gestite dalle intervenute - conseguono volumi di produzione più elevati ed esauriscono o superano i livelli massimi di spesa già assegnati.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., le parti richiamano quale norma interposta anche l'art. 6 del Protocollo addizionale alla CEDU (*recte*: art. 6 della CEDU). Inoltre, prospettano il contrasto con l'art. 11 Cost., in relazione ai principi comunitari di cui agli artt. 49, 56, 63 e 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957.

Infine, con riferimento agli artt. 41 e 32 Cost., deducono che la norma realizzerebbe l'esproprio dei loro crediti, mediante una sorta di prelievo forzoso sproporzionato e irragionevole, e ribadiscono che essa priva le strutture accreditate delle risorse necessarie a garantire i livelli essenziali di assistenza.

Le intervenienti Casa di Cura Marco Polo srl, Casa Generalizia dell'Ordine ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale San Giovanni Calibita e La Panoramica srl, nel costituirsi in giudizio, hanno chiesto l'accoglimento delle questioni sollevate dal rimettente, senza esporre argomenti a sostegno delle loro conclusioni.



4.- Nei giudizi di costituzionalità promossi con le ordinanze iscritte ai nn. 160, 161 e 162 del registro ordinanze 2014 si è costituita anche la Regione Lazio (parte resistente nei rispettivi giudizi a quibus), con atti depositati il 28 ottobre 2014 di analogo tenore.

In via preliminare, la Regione eccepisce l'inammissibilità delle questioni per carenza assoluta di motivazione della rilevanza. A suo avviso, il giudice *a quo* avrebbe dovuto dimostrare l'infondatezza dei motivi di impugnazione con i quali i ricorrenti nei processi principali hanno lamentato i vizi di violazione di legge e di eccesso di potere dei provvedimenti impugnati, giacché, qualora tali censure fossero fondate, il TAR dovrebbe accogliere le domande, senza necessità di sollevare le questioni di legittimità costituzionale.

Altro profilo di inammissibilità deriverebbe dalla lacunosa e insufficiente individuazione dell'oggetto delle questioni, in quanto il rimettente non avrebbe indicato quali, tra le plurime disposizioni contenute nell'art. 15, comma 14 - diverse per ambito di efficacia, validità nel tempo, strumenti amministrativi predisposti - siano investite dai dubbi di legittimità sollevati.

L'inadeguata identificazione dell'oggetto delle questioni determinerebbe, altresì, l'inammissibilità per difetto di motivazione, sia della rilevanza, che della non manifesta infondatezza, non avendo il giudice *a quo* motivato «partitamente circa il nesso di rilevanza e circa i dubbi di legittimità di ogni singola norma risultante dal vasto complesso di disposizioni di cui al comma in oggetto».

Infine, le questioni sarebbero inammissibili per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

Nel merito, la Regione sostiene la possibilità di interpretare l'art. 15, comma 14, in senso conforme a Costituzione, sulla scia di quanto fatto dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012, in relazione all'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Dunque, l'art. 15, comma 14, garantirebbe alle regioni «un adeguato margine di apprezzamento quanto al governo della spesa sanitaria, ben potendo esse articolare, per ciascun anno finanziario, le opportune poste di bilancio, fermo restando il «taglio» disposto dal legislatore statale». La Regione, poi, rileva che la norma in questione ricadrebbe nell'ambito del «coordinamento della finanza pubblica» prima ancora che in quello della «tutela della salute». La sua legittimità risulterebbe anche «dalla limitazione temporale e dalla eccezionalità delle restrizioni previste».

5.- Nei giudizi di costituzionalità - a eccezione di quelli promossi con le ordinanze iscritte ai nn. 27 e 28 del registro ordinanze 2015 - è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso l'Avvocatura generale dello Stato, con atti di analogo tenore depositati il 28 ottobre 2014.

In primo luogo, la difesa dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost. I giudizi a quibus hanno ad oggetto atti adottati dal Presidente della Regione in qualità di Commissario ad acta, per cui non sarebbe «rilevante la questione della lesione di prerogative regionali (...), vertendosi in un contenzioso in cui vengono impugnati provvedimenti riferibili sostanzialmente allo Stato».

Quanto al merito, l'Avvocatura generale osserva che, in base alla giurisprudenza costituzionale, l'autonomia regionale in materia di tutela della salute potrebbe essere limitata per esigenze di contenimento della spesa. La norma censurata sarebbe legittima in quanto emanata per garantire «l'efficienza nell'uso delle risorse destinate al settore sanitario e l'appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie».

Inoltre, l'art. 15, comma 14, lascerebbe alle regioni «un margine di autonomia e di manovra», riservando loro «il potere di stabilire quali sono le prestazioni sanitarie di assistenza specialistica ambulatoriale ed assistenza ospedaliera sulle quali incidere, riducendole». Le regioni potrebbero dunque prevedere «riduzioni maggiori o minori in relazione a particolari prestazioni o a determinate strutture o in base alle peculiarità dei propri servizi sanitari».

Con riferimento alle questioni fondate sugli artt. 3 e 97 Cost., l'intervenuto contesta che la norma abbia efficacia retroattiva, in quanto essa è inserita in un provvedimento che, nella sua versione definitiva a seguito della conversione in legge del d.l. n. 95 del 2012, risale al mese di agosto del 2012. Ciò avrebbe reso possibile per le strutture accreditate la «rimodulazione dei volumi delle prestazioni per la restante parte del 2012», sicché sarebbe da escludere la lesione dell'affidamento e dei crediti già maturati.

L'intervenuto eccepisce, altresì, l'inammissibilità delle questioni fondate sugli artt. 32, 41 e 97 Cost., in quanto non si comprenderebbe «quali siano esattamente i parametri e i precetti costituzionali (tra quelli richiamabili dai richiamati articoli della Carta costituzionale) oggetto di violazione, né quale sia l'*iter* motivazionale che induca a ritenere che l'art. 15, comma 14, del D.L. 95/2012 vada interpretato esclusivamente nel senso della sua efficacia retroattiva ovvero della non remunerabilità di prestazioni già erogate [...] o come possa seriamente incidere sul nucleo essenziale del diritto alla salute dei cittadini».



Nel merito, sostiene che la modesta riduzione della spesa in misura percentuale fissa non sarebbe manifestamente irragionevole, considerata l'eccezionalità del dissesto finanziario nel settore sanitario. Inoltre, l'intervento legislativo non sembrerebbe idoneo a compromettere il diritto alla salute dei cittadini.

Infine, la difesa statale richiama le competenze statali esclusive nelle materie «ordinamento civile» e «livelli essenziali delle prestazioni», previste all'art. 117, secondo comma, lettere *l)* ed *m)*, Cost., che legittimerebbero lo Stato a incidere sui rapporti giuridici sorti da contratti o accordi tra enti del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati.

6.- Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie illustrative, aventi analogo contenuto, la Casa di cura privata S. Anna srl, l'Ospedale Israelitico - Ospedale Provinciale Specializzato Geriatrico, l'Istituto Figlie di San Camillo - Ospedale Madre Giuseppina Vannini, l'ARIS, Associazione religiosa istituti socio-sanitari - Regione Lazio e la Provincia Religiosa di San Pietro, Ordine ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale Villa San Pietro.

Le intervenienti contestano la tesi, sostenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che nega l'efficacia retroattiva della norma, in quanto essa consentirebbe ai soggetti privati accreditati di rimodulare le prestazioni per la restante parte del 2012, senza lesione dell'affidamento e dei crediti già maturati. A questo proposito, deducono che la riduzione di spesa incide su un assetto di interessi regolato in rapporto all'intera durata annuale dell'accordo e vale anche per le strutture private che al momento dell'entrata in vigore della disposizione avessero già superato il volume delle prestazioni corrispondente alla previsione di spesa del 2011 decurtata dello 0,5 per cento, cosicché le prestazioni eccedenti questo limite non sarebbero remunerate.

Inoltre, osservano che la norma prevede un taglio complessivo in ragione d'anno e non su base semestrale. Pertanto la riduzione non può che gravare su tutte le prestazioni eseguite nel 2012, alle quali la misura sarebbe stata irrazionalmente estesa.

Le intervenienti ribadiscono che il taglio in questione avrebbe natura "lineare", non consentendo alle regioni alcun margine di apprezzamento nella scelta dei soggetti, privati o pubblici ai quali applicare le misure di contenimento della spesa, e negano che l'adozione dei provvedimenti da parte del Commissario ad acta, quale organo statale, costituisca una circostanza rilevante ai fini del giudizio sulla costituzionalità della norma in questione.

Anche la Casa di cura Marco Polo srl e la Casa generalizia dell'Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale San Giovanni Calibita hanno depositato memorie illustrative nell'imminenza dell'udienza.

La Casa di cura Marco Polo srl contesta innanzitutto che l'autonomia legislativa delle regioni subisca deroghe per il fatto che i provvedimenti impugnati nei giudizi a quibus siano stati emanati dal Commissario ad acta quale organo dello Stato.

Nel merito, osserva che la norma in questione, non lasciando margini di intervento alternativo alle regioni, avrebbe natura dettagliata, incompatibile con la natura di previsione che fissa un principio fondamentale della materia.

Ad avviso dell'interveniente, anche a volere ammettere che le regioni possano scegliere le prestazioni da ridurre nei vari settori, come sostiene l'Avvocatura dello Stato, la disposizione sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento fra le strutture private. Esse sarebbero infatti esposte a un potere discrezionale illimitato delle regioni, in totale assenza di criteri per la rimodulazione delle riduzioni di spesa, successivamente introdotti dall'art. 1, comma 574, lettere *a)* e *b)*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), solo a decorrere dal 2016.

Neppure si potrebbe invocare la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» e di «determinazione dei livelli essenziali» di assistenza, dal momento che in questo caso non si tratterebbe della regolazione contrattuale dei rapporti privati, «né l'intervento statale potrebbe investire singoli e specifici profili organizzativi senza ledere l'autonomia legislativa delle Regioni».

La norma in questione contrasterebbe, altresì, con i principi costituzionali e convenzionali sull'efficacia retroattiva delle leggi, modificando retroattivamente i rapporti contrattuali in essere e incidendo così sul legittimo affidamento delle strutture private nella sicurezza giuridica. Sotto tale profilo, l'interveniente osserva che le riduzioni devono essere attuate con provvedimenti amministrativi, e che nel 2012 le strutture private hanno potuto conoscere l'effettiva decurtazione subita solo a fine anno, quando la previsione di spesa era già completamente esaurita, senza che fosse stato previsto un meccanismo di riequilibrio per la perdita dei loro diritti di credito. Osserva inoltre che anche i crediti devono essere qualificati come «beni» ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, con la conseguenza che l'applicazione retroattiva delle riduzioni di spesa a tutti gli accordi vigenti nel 2012 pregiudicherebbe un bene acquisito in virtù di un legittimo affidamento, senza trovare idonea giustificazione nelle esigenze finanziarie dello Stato.



L'incisione retroattiva sui rapporti contrattuali in corso nel 2012, e quindi sui crediti sorti dalle prestazioni già erogate, comporterebbe anche la lesione dell'art. 41 Cost. - che il rimettente avrebbe adeguatamente illustrato -, in assenza di ragioni giustificatrici della limitazione dell'iniziativa economica privata.

Infine, la norma contrasterebbe con l'art. 32 Cost., prevedendo tagli generalizzati e indifferenziati per tutte le strutture private, senza distinguere in base al fabbisogno sul territorio e al tipo di prestazioni. Sarebbero così penalizzate le strutture che, come quella gestita dall'interveniente, erogano cure altamente specialistiche, con rischi di diminuzione delle garanzie di cure adeguate e efficienti ai cittadini, non sufficientemente soddisfatte dalle strutture pubbliche, caratterizzate da lunghe liste d'attesa.

La Casa generalizia dell'Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale San Giovanni Calibita deduce che l'art. 3 Cost. è violato dall'art. 15, comma 14, sotto il duplice profilo della disparità di trattamento, incidendo solo sulle strutture sanitarie private e non su quelle pubbliche, e della lesione del legittimo affidamento, per avere introdotto una modifica in *peius* degli accordi contrattuali vigenti nel 2012, con efficacia retroattiva.

Dall'indicata disparità di trattamento conseguirebbe anche la violazione dell'art. 41 Cost., per l'illegittimo limite apportato dalla riduzione della previsione di spesa all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, e dell'art. 32 Cost., per la riduzione dell'offerta sanitaria che la norma comporta.

La parte privata sostiene, altresì, che il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo dell'invasione della competenza concorrente delle regioni in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica», deriverebbe dall'impossibilità di qualificare la norma censurata come un principio fondamentale nelle materie indicate, considerata la durata non transitoria della misura di contenimento della spesa pubblica, essendone prevista l'applicazione anche a decorrere dal 2014, e la sua natura dettagliata, che non lascerebbe margini di intervento alle regioni.

La San Raffaele spa, l'Associazione Italiana Ospedalità Privata per la Regione Lazio e altri e l'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico Fondazione Santa Lucia hanno depositato memorie fuori termine.

6.1.- Hanno depositato memorie illustrative anche la Regione Lazio e il Presidente del Consiglio dei ministri.

La prima insiste nelle eccezioni già formulate di inammissibilità delle questioni per insufficiente individuazione del loro oggetto, per difetto di motivazione sulla rilevanza e per omesso esperimento del tentativo di interpretazione conforme.

Nel merito, ribadisce che la natura puntuale della disposizione non elimina il margine di manovra delle regioni nella scelta dei singoli settori di intervento e contesta che la riduzione degli importi e dei volumi di acquisto si debba necessariamente eseguire in percentuale fissa. Essa potrebbe invece essere modulata dalle singole regioni. L'intervenuta rileva, altresì, che l'entità della riduzione per il 2012 è oggettivamente modesta e non si riferisce alle prestazioni già erogate, sicché non vi sarebbe lesione del legittimo affidamento dei soggetti accreditati, come avrebbe ritenuto anche la giurisprudenza amministrativa, in linea con quella costituzionale (è citata TAR Molise, sezione prima, sentenza 27 giugno 2013, n. 436).

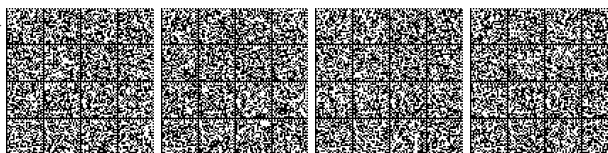
Infine, sarebbe da escludere anche la violazione dell'art. 41 Cost., in quanto i privati interessati dalla misura avevano a disposizione un arco di tempo idoneo ad assorbirne gli effetti. Tali effetti sarebbero comunque percentualmente molto limitati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce, a sua volta, le eccezioni di inammissibilità già formulate e sottolinea, nel merito, che la legittimità della norma deriva, sotto tutti i profili evocati, dal corretto bilanciamento degli interessi in gioco eseguito dal legislatore, diretto ad assicurare la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica riservando al contempo alle regioni il potere di selezionare le prestazioni sanitarie da ridurre.

Considerato in diritto

1.- Con diciotto ordinanze di rimessione il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sottoposto a questa Corte le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

1.1.- I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo ad oggetto la medesima disposizione, censurata in riferimento a parametri e per motivi in gran parte coincidenti.



1.2.- L'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, nel testo vigente all'epoca della pronuncia delle ordinanze di rimessione, così recitava: «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. Qualora nell'anno 2011 talune strutture private accreditate siano rimaste inoperative a causa di eventi sismici o per effetto di situazioni di insolvenza, le indicate percentuali di riduzione della spesa possono tenere conto degli atti di programmazione regionale riferiti alle predette strutture rimaste inoperative, purché la regione assicuri, adottando misure di contenimento dei costi su altre aree della spesa sanitaria, il rispetto dell'obiettivo finanziario previsto dal presente comma. La misura di contenimento della spesa di cui al presente comma è aggiuntiva rispetto alle misure eventualmente già adottate dalle singole regioni e province autonome di Trento e Bolzano e trova applicazione anche in caso di mancata sottoscrizione dei contratti e degli accordi, facendo riferimento, in tale ultimo caso, agli atti di programmazione regionale o delle province autonome di Trento e Bolzano della spesa sanitaria. Il livello di spesa determinatosi per il 2012 a seguito dell'applicazione della misura di contenimento di cui al presente comma costituisce il livello su cui si applicano le misure che le regioni devono adottare, a decorrere dal 2013, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), terzo periodo del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111».

1.3.- Le questioni sono sorte nel corso di giudizi promossi da soggetti che gestiscono strutture sanitarie accreditate dalla Regione Lazio per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, al fine di ottenere l'annullamento del decreto n. 349 del 22 novembre 2012. Con tale decreto il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Lazio ha disposto che, in attuazione del citato art. 15, comma 14, le previsioni di spesa per il 2012 delle prestazioni ospedaliere sono rideterminate in diminuzione nella misura del 6,8519 per cento. In taluni dei giudizi *a quo* la richiesta di annullamento è estesa: al decreto commissariale n. 348 del 22 novembre 2012, che, in attuazione della stessa disposizione, ha disposto la riduzione della previsione di spesa per il 2012 per le prestazioni ambulatoriali nella misura dello 0,4245 per cento; al decreto commissariale n. 100 del 9 aprile 2013, che ha definito la previsione di spesa per il 2013 per le prestazioni ospedaliere operando una riduzione dello 0,5 per cento di quello già stabilito per il 2012; al decreto commissariale n. 183 del 2013, con il quale è stato approvato lo schema tipo di contratto-accordo per la definizione dei rapporti giuridici tra le Aziende sanitarie del Lazio e i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN).

1.4.- Il rimettente lamenta innanzitutto la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, richiamando la competenza concorrente dello Stato e delle regioni in materia di sanità.

A suo avviso l'art. 15, comma 14, laddove prevede un taglio generalizzato della spesa per il 2012 e per gli anni successivi che esse sono chiamate a sostenere sulla base di accordi precedentemente stipulati con le singole strutture accreditate, non può ritenersi norma che fissa principi fondamentali. La previsione risulta pertanto in contrasto con il richiamato art. 117, terzo comma, Cost.

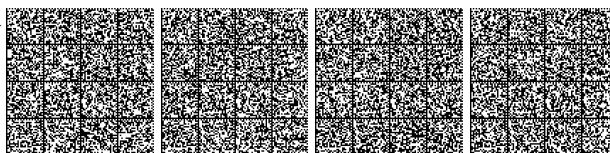
Il rimettente lamenta, altresì, la violazione dei principi costituzionali in tema di irretroattività della legge extrapenale, evocando (anche se non in tutte le ordinanze) gli artt. 3 e 97 Cost.

A suo avviso la norma censurata e i decreti commissariali impugnati - questi ultimi adottati a fine novembre 2012, quando il limite della previsione di spesa annuale sarebbe stato ormai sostanzialmente raggiunto - avrebbero inciso negativamente sul legittimo affidamento delle singole strutture sanitarie a erogare le prestazioni e a ricevere il corrispettivo stabilito nei contratti anteriormente stipulati e per la corretta esecuzione dei quali le medesime strutture sanitarie avevano predisposto le necessarie risorse organizzative ed effettuato i relativi investimenti.

In continuità con la censura appena illustrata, il giudice *a quo* prospetta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per il tramite, quale norma interposta, dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla 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, «stante la lesione con effetto retroattivo di un bene acquisito in presenza di un affidamento legittimamente ingenerato da budget attribuiti e relativi contratti stipulati».

La norma contestata contrasterebbe anche con l'art. 41 Cost., in quanto, impedendo la remunerazione di prestazioni già erogate, lederebbe la libertà di iniziativa economica privata.

Si porrebbe infine in contrasto con l'art. 32 Cost., perché le riduzioni delle previsioni di spesa, giustificate solo da ragioni economico-finanziarie e aggiuntive rispetto ad analoghe misure adottate in precedenza, potrebbero compromettere il diritto alla salute.



2.- Al fine di delimitare l'oggetto del giudizio di costituzionalità, va esaminata in limine l'ammissibilità di alcune deduzioni svolte dalle parti private costituitesi nel giudizio costituzionale, le quali tendono ad ampliare il *thema decidendum*.

La Casa di cura privata S. Anna srl, l'Ospedale Israelitico - Ospedale Provinciale Specializzato Geriatrico, l'Istituto Figlie di San Camillo - Ospedale Madre Giuseppina Vannini, l'ARIS, Associazione religiosa istituti socio-sanitari - Regione Lazio e la Provincia Religiosa di San Pietro, Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale Villa San Pietro lamentano la violazione degli artt. 3, 41 e 97, in relazione all'art. 32 Cost., sotto un profilo dichiaratamente diverso da quello prospettato nelle ordinanze di rimessione. A loro avviso la norma discriminerebbe gli operatori sanitari privati a discapito di quelli pubblici, non colpiti dai tagli, senza operare alcuna comparazione diretta a garantire l'efficienza della spesa residua al netto delle riduzioni disposte. Ne risulterebbe sacrificato il diritto alla salute dei cittadini.

Analoghe censure, con riferimento agli artt. 3, 41 e 32 Cost., sono illustrate dalla Casa generalizia dell'Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Dio Fatebenefratelli - Ospedale San Giovanni Calibita nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza. In essa si prospetta anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo - non prospettato dal giudice *a quo* - della non transitorietà della misura di contenimento della spesa sanitaria, che ne impedirebbe la qualificazione come norma di principio nelle materie di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica».

Un'autonoma violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento fra le strutture private è sollevata anche dalla Casa di cura Marco Polo srl. A suo giudizio, se la norma contestata dovesse essere interpretata nel senso di consentire alle regioni di scegliere quali specifiche prestazioni sanitarie ridurre, le strutture accreditate sarebbero esposte a un eccessivo potere discrezionale delle regioni.

La Poligest spa sostiene, tra l'altro, che l'offerta «minimale» dei servizi sanitari non potrebbe essere unilateralmente imposta dallo Stato, come avviene con la norma denunciata, ma dovrebbe essere concordata per taluni aspetti con le regioni mediante «concertazione» (sono citate le sentenze n. 203 del 2008, n. 98 del 2007 e n. 168 del 2004). L'interveniente sembra lamentare la violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni nella determinazione mediante procedure non legislative dei cosiddetti LEA (livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario), come si desume dai richiamati precedenti giurisprudenziali. La censura attiene a un profilo non sollevato dal giudice rimettente. Peraltro essa sarebbe inconfidente nel caso di specie nel quale non si fa questione di determinazione dei LEA mediante procedure non legislative.

La Casa di cura Città di Roma spa sostiene che la norma determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra le strutture sanitarie interessate dal provvedimento, penalizzando quelle che conseguono volumi di produzione più elevati e pertanto esauriscono - e anzi superano, come la interveniente avrebbe superato - i livelli massimi di spesa già assegnati. Nemmeno questa censura è prospettata dal rimettente, che ha denunciato il contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il diverso profilo della lesione dell'affidamento.

A proposito della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la stessa interveniente invoca quale parametro interposto, oltre all'art. 1 già indicato dal TAR, anche l'art. 6 del Protocollo addizionale alla CEDU, che riguarda la firma e la ratifica del trattato internazionale. È probabile che la parte intenda più correttamente riferirsi all'art. 6 della CEDU, sia perché la deduzione si affianca ad argomenti difensivi che trattano del principio di irretroattività, sia perché a suo sostegno è richiamata la giurisprudenza della Corte EDU formatasi sull'art. 6 della Convenzione. Anche questa censura è estranea a quelle sollevate dal giudice *a quo*.

L'interveniente lamenta, infine, la violazione dell'art. 11 Cost. in relazione agli artt. 10, 49, 56 e 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, da considerare quali parametri interposti. Stando al tenore letterale delle deduzioni, sembrano richiamati i principi comunitari di libertà di stabilimento e di certezza del diritto, ancorché i riferimenti normativi non siano del tutto corretti (l'art. 10 del TFUE, ad esempio, concerne il divieto di discriminazione per ragioni di sesso, razza, origine etnica, religione, convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, che nel caso concreto non rileva). Nemmeno queste violazioni sono state prospettate dal giudice *a quo*.

Tutte le censure indicate si traducono in questioni non sollevate dal rimettente e in quanto tali inammissibili. In relazione al *thema decidendum*, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissate, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 56 del 2009, n. 86 del 2008).



3.- L'interveniente Regione Lazio solleva plurime eccezioni di inammissibilità delle questioni che vanno esaminate in via preliminare.

In primo luogo deduce la carenza assoluta di motivazione sulla rilevanza. A suo avviso, il giudice *a quo* avrebbe dovuto dimostrare l'infondatezza dei motivi con i quali i ricorrenti nei processi principali lamentano i vizi di violazione di legge e di eccesso di potere, poiché, qualora tali censure fossero fondate, il TAR dovrebbe accogliere le impugnazioni e non vi sarebbe necessità di sollevare le questioni di legittimità costituzionale.

L'eccezione è infondata.

È vero che i provvedimenti del Commissario ad acta sono impugnati anche per vizi diversi dall'illegittimità derivata che li colpirebbe nel caso di accoglimento delle questioni di costituzionalità. Alcune ordinanze di rimessione che meglio descrivono le fattispecie concrete precisano che tali vizi - di violazione di legge e di eccesso di potere - conseguirebbero alla scorretta applicazione dell'art. 15, comma 14, in quanto i decreti commissariali sarebbero stati emanati sulla base di dati incongrui e non definitivi e tratterebbero tutte le strutture accreditate senza distinzioni.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, tuttavia, nel giudizio di costituzionalità non è sindacabile l'ordine logico secondo il quale il rimettente reputa, in modo non implausibile, di affrontare le varie questioni o motivi di ricorso portati al suo esame (*ex plurimis*, sentenze n. 132 del 2015, n. 272 del 2007, n. 409 e n. 226 del 1998).

Le questioni di costituzionalità sollevate rivestono natura *ictu oculi* pregiudiziale nel giudizio *a quo*, in quanto hanno ad oggetto la norma che, fungendo da presupposto dei provvedimenti impugnati, deve essere necessariamente applicata per decidere la controversia. Occupandosi della rilevanza, il rimettente sottolinea come tale natura pregiudiziale sia «del tutto evidente» in tutti i giudizi a quibus, poiché le questioni investono la norma in applicazione della quale sono stati adottati i decreti impugnati, e fornisce così una motivazione non implausibile della ritenuta rilevanza, che non impone ulteriori illustrazioni della scelta operata nell'affrontare i vari motivi di ricorso.

Un altro profilo di inammissibilità deriverebbe, secondo l'interveniente, dalla individuazione lacunosa e insufficiente dell'oggetto delle questioni. Il rimettente non avrebbe indicato quali, tra le plurime disposizioni contenute nell'art. 15, comma 14 - diverse per ambito di efficacia, validità nel tempo, strumenti amministrativi predisposti - siano investite dai dubbi di legittimità costituzionale sollevati. L'inadeguata identificazione dell'oggetto delle questioni determinerebbe, altresì, l'inammissibilità per difetto di motivazione sia della rilevanza che della non manifesta infondatezza, non avendo il giudice *a quo* motivato «partitamente circa il nesso di rilevanza e circa i dubbi di legittimità di ogni singola norma risultante dal vasto complesso di disposizioni di cui al comma in oggetto».

Anche questa eccezione è, nel suo complesso, infondata.

L'oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione con la sua motivazione.

Nonostante il TAR sollevi le questioni con generico riferimento al comma 14 nella sua interezza, senza distinguere tra le varie disposizioni in esso contenute, dalla motivazione delle ordinanze di rimessione si evince con chiarezza che è intenzione del rimettente circoscrivere le censure al solo primo periodo, id est alla disposizione che prevede il contenimento della spesa sanitaria mediante la riduzione degli importi e dei corrispondenti volumi d'acquisto stabiliti nei contratti e negli accordi vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie dai soggetti privati accreditati.

Infine le questioni sarebbero inammissibili per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

Per il suo stretto collegamento con il tema della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., questa eccezione verrà esaminata nel prosieguo.

4.- Sempre in via preliminare occorre verificare quale influenza esplica nel presente giudizio lo *ius superveniens*. Infatti, l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 è stato modificato (dopo l'adozione di tutte le ordinanze di rimessione) dall'art. 1, comma 574, lettere *ab*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016).

Per effetto della lettera *a*) del comma 574, «[a]ll'articolo 15, comma 14, [...] al primo periodo, le parole: "A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi" sono sostituite dalle seguenti: "Ai contratti e agli accordi" e le parole: "percentuale fissa," sono soppresse». Dunque, a differenza della disposizione contenuta alla lettera *b*) del comma 574 (che, pur aggiungendo diversi periodi all'interno dell'art. 15, comma 14, non ha intaccato né il testo né il significato della disposizione oggetto del presente giudizio), le modifiche introdotte dalla lettera *a*) hanno inciso sulla disposizione censurata dal giudice *a quo*, abrogando due suoi incisi.

Tale abrogazione non impone la restituzione degli atti al giudice *a quo*, essendo essa palesemente ininfluenza nei giudizi a quibus, che hanno ad oggetto atti amministrativi da valutare in base al principio *tempus regit actum* (sentenze n. 49, n. 44 e n. 30 del 2016). D'altro canto, la novella presenta un'incidenza solo parziale sulla disposizione della cui



costituzionalità si dubita, riguardando frammenti normativi che rilevano esclusivamente ai fini della prima questione sollevata dal giudice *a quo* (quella fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost.), e, a questi fini, come si vedrà meglio nel prosieguo, non è comunque idonea a mutare i termini della questione così come è stata posta dal giudice *a quo*.

5.- Venendo all'esame della prima delle questioni proposte, riguardante la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e segnatamente della competenza concorrente della Regione in materia di «tutela della salute», occorre verificare in primo luogo la sua ammissibilità alla luce dell'argomentazione utilizzata dal giudice rimettente.

Come visto, il TAR invoca esclusivamente la competenza regionale in materia di «tutela della salute», lamentando in particolare il superamento dei limiti di intervento statale in questa materia, ma poi argomenta richiamando i limiti del potere statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», materia questa peraltro mai nominata nelle ordinanze di rimessione.

L'ambiguità - sotto questo profilo - delle ordinanze di rimessione non si traduce tuttavia in una ragione di inammissibilità delle questioni. In diverse pronunce, questa Corte ha fatto riferimento sia alla materia della «tutela della salute» sia alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», al fine di collocare “materialmente” norme statali aventi l'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria (sentenze n. 125 del 2015, n. 278 del 2014, n. 91 del 2012, n. 330 del 2011, n. 240 e n. 162 del 2007). Ciò conferma che norme di questo tipo creano un intreccio inscindibile fra le due materie, nessuna delle quali può ritenersi prevalente. Dunque, da un lato il riferimento operato dal giudice *a quo* alla competenza regionale in materia di «tutela della salute» è plausibile, dall'altro la mancata considerazione espressa della competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» non determina incertezza sulla portata della questione, i cui termini risultano con sufficiente chiarezza nelle singole ordinanze di rimessione: il giudice *a quo* lamenta un'eccessiva limitazione della competenza regionale in materia di «tutela della salute», che è sì comprimibile tramite l'esercizio del potere statale di coordinamento finanziario in funzione di riduzione della spesa, ma a condizione che questa funzione non si esprima in norme dettagliate.

5.1.- Sempre con riferimento alla questione di legittimità costituzionale fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione Lazio ne ha eccepito l'inammissibilità - come detto - per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

L'eccezione è fondata.

Il giudice *a quo* non ha argomentato per nulla sull'impossibilità di un'interpretazione alternativa dell'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, idonea a rendere tale disposizione conforme a Costituzione. In particolare, ha omesso completamente di motivare l'impossibilità di intendere la previsione nel senso che essa non costringa le regioni ad applicare la medesima riduzione (dell'importo e del volume di acquisto) a tutti i contratti e a tutte le strutture private accreditate. La possibilità, invece, per le regioni, di modulare le riduzioni è stata sostenuta, non solo dalla Regione Lazio, ma anche dall'Avvocatura generale dello Stato e non sembra esclusa dalla lettera della disposizione. Da un lato, questa precisa che la percentuale della riduzione deve essere «determinata dalla regione», con ciò affidando alla regione stessa un evidente margine di scelta nelle sue determinazioni. Dall'altro, l'aggettivo «fissa» non esclude necessariamente l'interpretazione “adeguatrice”, potendo esso essere inteso nel senso che la percentuale della riduzione può variare fra contratto e contratto, sebbene non nell'ambito delle prestazioni oggetto di un singolo contratto (tale vincolo è poi venuto meno, come visto, con il citato art. 1, comma 574, lettera a, della legge n. 208 del 2015).

La giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere necessario che il giudice *a quo* motivi sulla impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice, salvo il caso in cui sussista un diritto vivente (sentenze n. 85 del 2016 e n. 262 del 2015, ordinanza n. 15 del 2016) o il caso in cui l'interpretazione conforme risulti «incompatibile con il disposto letterale della disposizione» o «eccentrica e bizzarra» (sentenza n. 36 del 2016). Nel caso di specie, il giudice non attesta l'esistenza di un diritto vivente (in effetti assente), né fornisce altri elementi (ad esempio, tratti dalla prassi applicativa della disposizione nelle diverse regioni, o dalla giurisprudenza che si è formata su tale prassi) idonei ad escludere la plausibilità di un'interpretazione alternativa, che invece, per le ragioni esposte, non pare incompatibile con la lettera dell'art. 15, comma 14.

Dunque, la totale assenza di motivazione sulla impossibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione determina l'inammissibilità della questione fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost.

5.2.- L'accoglimento dell'eccezione sollevata dalla Regione Lazio conduce a dichiarare assorbita l'eccezione sollevata - sempre con riferimento alla prima questione - dalla difesa dello Stato, sulla base della considerazione che i giudizi a quibus hanno ad oggetto atti adottati dal Presidente della Regione in qualità di Commissario ad acta, cioè come organo statale, per cui la questione della lesione di prerogative regionali non sarebbe rilevante.

6.- Il TAR censura l'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 anche per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di irretroattività della legge. Il principio è evocato in qualche ordinanza di rimessione senza espressi riferimenti a parametri costituzionali. Ad avviso del rimettente la norma censurata sarebbe intervenuta quando



i limiti delle previsioni di spesa per l'anno 2012 erano stati ormai sostanzialmente raggiunti dalle strutture sanitarie accreditate e avrebbe così inciso sul legittimo affidamento delle singole strutture a erogare le prestazioni e a ricevere il corrispettivo concordato nei contratti anteriormente stipulati. La questione è sollevata anche in riferimento all'art. 97 Cost., ma senza che vengano esposte specifiche ragioni di contrasto con tale parametro, che è pertanto da considerare evocato in stretta connessione con l'art. 3 Cost.

Il TAR ritiene inoltre che la riduzione degli importi e dei volumi di acquisto contrattualmente stabiliti violi, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, perché la norma contestata produrrebbe la lesione con effetto retroattivo di un «bene» che le strutture sanitarie private avrebbero acquisito sulla base di un legittimo affidamento ingenerato dalle previsioni di spesa ad esse attribuite per il 2012.

Il giudice *a quo* muove dal presupposto, comune a tutte le censure appena esposte, che l'art. 15, comma 14, abbia prodotto effetti retroattivi, là dove prescrive una riduzione delle spese per l'acquisto delle prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati anche in relazione ai contratti vigenti nel 2012.

Tale presupposto tuttavia non è condivisibile.

La norma si presta infatti a essere interpretata nel senso che essa incide sui contratti già stipulati, ma con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ovvero con esclusivo riguardo alle prestazioni sanitarie non ancora eseguite dai soggetti accreditati. Secondo questo significato essa produce effetti solo *ex nunc* (il credito nei confronti del Servizio sanitario nazionale sorge in capo all'operatore privato solo dopo che la prestazione sanitaria è stata concretamente erogata), anche se con riferimento a contratti stipulati in precedenza e operanti nel 2012.

Nel senso dell'interpretazione proposta depone innanzitutto il tenore letterale della disposizione, la quale parla di «riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto». La previsione della «riduzione» dei volumi di «acquisto» consente di considerare riferito l'ambito di operatività della riduzione stessa alle prestazioni ancora da erogare, che saranno conseguentemente ridotte, e non alle prestazioni già erogate, per le quali soltanto si potrebbe parlare propriamente di retroattività. Una volta erogata nei limiti dei tetti di spesa determinati nel contratto, infatti, la prestazione fa sorgere l'obbligazione del SSN di corrisponderne il prezzo concordato. E un intervento retroattivo sull'obbligazione è escluso dal fatto che la previsione parla appunto di «riduzione» (riferendola ai volumi di acquisto) e non di «estinzione» - eventualmente parziale - *ex lege*, come sarebbe stato necessario, se essa avesse inteso incidere anche sulle obbligazioni già sorte.

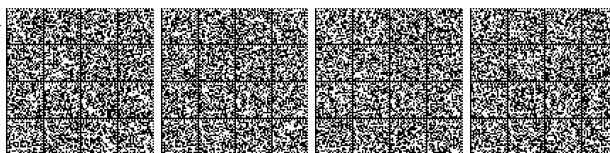
In questo stesso contesto assumono ancora rilievo l'epoca di entrata in vigore della norma (6 luglio 2012) e l'esiguità della riduzione percentuale disposta (0,5 per cento). Sulla scorta di quanto sostengono i ricorrenti nei processi principali, il rimettente lamenta che i tagli sarebbero sopravvenuti quando le strutture accreditate avevano ormai esaurito o stavano esaurendo le previsioni di spesa assegnate nel 2012 e ne trae la conclusione che l'art. 15, comma 14, non potrebbe non avere inciso con efficacia retroattiva anche sulla remunerazione dovuta dagli enti del SSN per le prestazioni già eseguite. Tuttavia, non solo le ordinanze non offrono elementi a sostegno del fatto che ciò sia accaduto, ma, se anche effettivamente così fosse stato, l'effetto paventato nell'ordinanza di rimessione non sarebbe da attribuire alla norma contestata, come visto intervenuta a metà dell'anno di riferimento, e quindi in un momento nel quale la prevista esigua riduzione delle previsioni di spesa (dello 0,5 per cento) avrebbe potuto essere facilmente assorbita nella restante parte dell'anno. Solo successivamente all'entrata in vigore della norma le amministrazioni sono vincolate a non remunerare le prestazioni erogate dopo quella data, in superamento degli importi di spesa rideterminati.

In questo primo senso, dunque, le censure riguardanti la lesione dell'affidamento non sono fondate, in quanto, secondo l'interpretazione prospettata, va escluso che la norma incida - con effetti retroattivi in senso proprio - sui crediti per prestazioni sanitarie già erogate al momento della sua entrata in vigore.

6.1.- La lesione dell'affidamento è riferita dal TAR anche alla incisione dell'aspettativa delle strutture sanitarie a erogare effettivamente tutte le prestazioni rientranti nella previsione di spesa concordata e a percepire il relativo corrispettivo. Sempre presupponendo la retroattività dell'art. 15, comma 14, il rimettente fa leva sull'aspettativa delle singole strutture sanitarie di poter «erogare le prestazioni e [...] ricevere il relativo corrispettivo stabilito nei contratti anteriormente stipulati, per la corretta esecuzione dei quali le medesime strutture sanitarie hanno allestito le relative risorse organizzative ed effettuato i correlati investimenti in materiali, personale e attrezzature». La lesione si concreterebbe dunque nella sopravvenuta impossibilità di erogare quanto convenuto - e percepirne il corrispettivo - una volta raggiunto il minore volume di acquisto risultante dalla riduzione imposta dalla previsione. Con riferimento a questo secondo profilo occorre dunque verificare se la norma contestata rispetti il principio del legittimo affidamento.

Gli indici sintomatici della lesione di tale principio elaborati da questa Corte e dalla Corte EDU in gran parte convergono e ciò consente di esaminare congiuntamente la lamentata violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

6.2.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985). Il prin-



cipio della tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», ma esige tuttavia che «[d]ette disposizioni [...] al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali, poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica [...]» (sentenza n. 349 del 1985; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999).

L'esame della norma in contestazione e della sua *ratio* conduce a escludere che il legislatore abbia operato una scelta irragionevole e arbitraria alla stregua del principio evocato.

Le ragioni che hanno giustificato la riduzione degli importi e dei volumi d'acquisto delle prestazioni vanno individuate nella finalità, espressamente dichiarata dal legislatore, di far fronte all'elevato e crescente deficit della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, da valutare nello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese a partire dalla fine del 2011. Un contesto nel quale le misure di riequilibrio dell'offerta sanitaria per esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono una «causa» normativa adeguata», che giustifica la penalizzazione degli operatori privati (sentenze n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013).

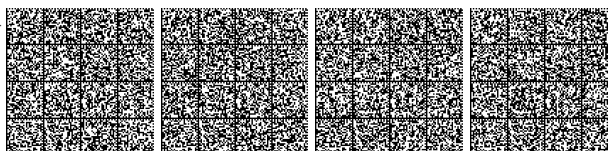
Nello scrutinare la legittimità costituzionale di disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica nel settore sanitario, questa Corte ha avuto più volte modo di ribadire la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (sentenze n. 203 del 2008 e n. 111 del 2005). In particolare, ha osservato che «non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame» (sentenza n. 356 del 1992). La giurisprudenza costituzionale ha chiarito, altresì, che, anche nel regime dell'accreditamento introdotto dall'art. 8, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), il principio di concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private e di libera scelta dell'assistito «non è assoluto e va temperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili (sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1996)» (sentenza n. 94 del 2009).

Le risorse disponibili per la copertura della spesa sanitaria costituiscono quindi un limite invalicabile non solo per l'amministrazione ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l'adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (in tale senso Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 12 aprile 2012, n. 3 e n. 4).

Anche sul versante della disciplina convenzionale, l'espresso collegamento operato dalla norma contestata tra le esigenze di contenimento della spesa pubblica e l'intervento sugli importi e i volumi di acquisto dei contratti sanitari consente di considerare integrato il requisito del legittimo interesse pubblico, il quale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei «beni». Più precisamente la Corte EDU - dopo aver premesso che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica - ha a sua volta anch'essa più volte espressamente affermato che il pubblico interesse può consistere anche nella necessità di ridurre la spesa pubblica in ragione della particolarità della situazione economica (sentenza 19 giugno 2012, *Khoniakina contro Georgia*, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, *Panfile contro Romania*, paragrafi 11 e 21; sentenza 6 dicembre 2011, *Šulcs contro Latvia*, paragrafi 25 e 29; sentenza 7 giugno 2001, *Leinonen contro Finlandia*).

6.3.- Sotto un altro profilo, facendo riferimento a quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale circa il fatto che una mutazione *ex lege* dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» (sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010, entrambe relative alla incidenza sui rapporti in corso dei nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori di beni demaniali), va rilevato che la disposizione censurata non si presta a tale rilievo.

Per un verso, infatti, si deve considerare che, nel contesto del mercato «amministrato» delle prestazioni sanitarie, «la sopravvenienza dell'atto determinativo della spesa solo in epoca successiva all'inizio di erogazione del servizio» ha carattere «fisiologico» (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione terza, 30 gennaio 2013, n. 598; Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 12 aprile 2012, n. 3 e n. 4; Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 2 maggio 2006,



n. 8), con la conseguenza che l'operatore prudente e accorto non può non sapere di essere esposto a correttivi dei contenuti economici del contratto imposti in corso d'anno.

Per altro verso, va sottolineato che, come ricordato, l'art. 15, comma 14, è entrato in vigore il 6 luglio 2012, in un momento dunque nel quale, nel corso dell'anno di riferimento, era ancora a disposizione degli operatori privati il tempo necessario per porre in essere tutte le misure organizzative e strategiche necessarie a evitare o attenuare, nell'arco temporale dello stesso anno, le conseguenze negative dell'intervento legislativo, mentre non può essere dato rilievo in questa sede, nello scrutinio di costituzionalità della norma contestata dal rimettente, ai tempi dei provvedimenti amministrativi di attuazione successivamente adottati dalle amministrazioni competenti.

6.4.- Da ultimo, questa Corte ha sottolineato che il legislatore deve compiere un «necessario bilanciamento» tra il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso al mutamento normativo e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata sulla base della normativa previgente (sentenza n. 236 del 2009). L'intervento normativo in esame proporziona in maniera non irragionevole il peso imposto agli operatori privati al fine che il legislatore intende con esso realizzare. La misura di riduzione che i privati sono chiamati a sopportare non può essere ritenuta un onere individuale eccessivo, sia per i tempi con i quali è stata imposta, sia perché, come visto, non va intesa come riferita alle prestazioni già legittimamente erogate, prima della sua entrata in vigore, oltre la previsione di spesa massima rideterminata ai sensi della norma in contestazione, sia ancora perché essa comporta riduzioni quantitative alquanto modeste e calibrate in considerazione delle aspettative di credito degli operatori sanitari, in una percentuale minore per il periodo più ravvicinato e un progressivo (pur sempre ridotto) aumento per i periodi successivi.

Per questi stessi motivi si deve ritenere salvaguardato il giusto equilibrio che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, deve sussistere tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona (*ex plurimis*, sentenza 13 gennaio 2015, Vékony contro Ungheria, paragrafo 32; sentenza 30 giugno 2005, Jahn e altri contro Germania, paragrafi 93-95; sentenza 3 luglio 2003, Buffalo srl in liquidazione contro Italia, paragrafo 32; sentenza 5 gennaio 2000, Beyeler contro Italia, paragrafo 114).

6.5.- Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost. sono da ritenere infondate.

7.- Ad avviso del TAR, la norma contestata viola l'art. 41 Cost., poiché impedirebbe la remunerazione di prestazioni già erogate dalle strutture sanitarie accreditate, ledendo così la libertà di iniziativa economica privata delle stesse.

La questione è infondata.

La censura muove dal presupposto, come visto erroneo, secondo il quale le riduzioni di spesa previste dal comma 14 inciderebbero anche sulle prestazioni sanitarie già erogate dalle strutture private accreditate in esecuzione degli accordi contrattuali stipulati con gli enti del SSN.

Inoltre, va escluso che la previsione determinerebbe il venir meno di ogni residuo margine di utile con conseguente compromissione della libertà di iniziativa economica privata - come lamentano alcune parti ricorrenti nel processo principale -, essendo indimostrato che il contenuto precettivo della norma produca un tale effetto.

Va peraltro ricordato che la tutela costituzionale della sfera dell'autonomia privata non è assoluta. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2015, n. 247 e n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009).

In un caso analogo, relativo a uno sconto imposto *ex lege* ai produttori di farmaci, questa Corte ha ritenuto che la lamentata compressione nella determinazione del prezzo non sia costituzionalmente illegittima per lesione dell'art. 41 Cost., quando si riveli preordinata, in maniera né sproporzionata, né inidonea, a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti, tra i quali va annoverato anche l'obiettivo di contenere la spesa sanitaria (sentenza n. 279 del 2006).

8.- È infondata anche la questione sollevata con riferimento all'art. 32 Cost.

Ad avviso del rimettente, le riduzioni delle previsioni di spesa potrebbero compromettere il diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost., in quanto sarebbero giustificate solo da ragioni economico-finanziarie e si aggiungerebbero ad analoghe misure adottate in precedenza.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone», con la precisazione che «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente



preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenza n. 309 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1995, n. 304 e n. 218 del 1994, n. 247 del 1992 e n. 455 del 1990). In questi termini, «nell'ambito della tutela costituzionale accordata al "diritto alla salute" dall'art. 32 della Costituzione, il diritto a trattamenti sanitari "è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento" (v. sent. n. 455 del 1990; v. anche sentt. nn. 218 del 1994, 247 del 1992, 40 del 1991, 1011 del 1988, 212 del 1983, 175 del 1982)» (sentenza n. 304 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2005).

Come rilevato, le riduzioni della spesa complessiva disposte dalla norma in esame sono relativamente esigue in termini percentuali e gravano esclusivamente sui contratti o sugli accordi vigenti nel 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati. Nonostante esse si risolvano in una riduzione del volume annuo complessivo delle prestazioni erogabili da tali soggetti, non vi è alcuna evidenza che il diritto alla salute dei cittadini sia inciso dalla norma - considerata in sé o insieme a non meglio precisate misure anteriori evocate dal rimettente - al punto tale da comprimere il suo nucleo irriducibile, né che l'opera di bilanciamento perseguita dal legislatore, al fine di conseguire l'obiettivo di risparmio, abbia irragionevolmente commisurato la concreta attuazione del diritto alla salute alle risorse esistenti e al rispetto dei vincoli di bilancio pubblico.

In definitiva, l'affermazione della possibilità che, a causa delle misure in esame, la funzionalità del SSN sia compromessa con conseguente pregiudizio del diritto alla salute dei cittadini si risolve «in un'argomentazione meramente ipotetica che, appunto perché tale, è inidonea a dare consistenza alla censura» (sentenza n. 94 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 32, 41, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla 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, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 204

Sentenza 14 giugno - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Ristoro pecuniario conseguente a condizioni carcerarie disumane - Applicabilità della disciplina ai condannati all'ergastolo.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 35-ter.

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, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), inserito dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 117, promosso dal Magistrato di sorveglianza di Padova, con ordinanza del 20 aprile 2015 sul reclamo proposto da C.G., iscritta al n. 176 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione di C.G., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Giovanni Gentilini e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Padova, con ordinanza del 20 aprile 2015 (r.o. n. 176 del 2015), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui «non prevede, nel caso di



condannati alla pena dell'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, il ristoro economico previsto dal comma 2 dell'art. 35-ter o.p. e, in ogni caso, nella parte in cui non prevede un effettivo rimedio compensativo nei confronti del condannato alla pena dell'ergastolo».

Il giudice *a quo* premette di essere investito del reclamo ai sensi dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, «per la violazione» dell'art. 3 della CEDU, da parte di un detenuto che asseriva «di aver subito, dalla data della sua detenzione in vari istituti italiani, una restrizione dello spazio disponibile nella cella al di sotto dei 3 mq, essendo stato costretto a condividere la cella con altri detenuti». Il detenuto, in ragione della violazione complessiva dei diritti subita durante la detenzione e a titolo di risarcimento del danno, aveva chiesto «una riduzione della pena di un giorno per ogni 10 di pregiudizio sofferto in relazione al periodo detentivo». La pena in espiazione riguardava vari periodi di detenzione «a partire dalla data dell'arresto» (1° giugno 1986) relativo a un omicidio, per il quale il reclamante era stato condannato alla pena dell'ergastolo con sentenza del 1° dicembre 1988 della Corte d'appello di Catania.

Il giudice rimettente ha accertato che il detenuto aveva subito un trattamento disumano e degradante, alla stregua dei criteri indicati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU»), per il periodo complessivo di 404 giorni, con conseguente diritto a «una ipotetica riduzione di pena» pari a 40 giorni, in applicazione del criterio proporzionale di cui al citato art. 35-ter, comma 1. Ciò posto, il giudice ha dichiarato di aderire all'orientamento, giurisprudenziale e dottrinale, secondo cui davanti al magistrato di sorveglianza può agire chiunque sia ancora detenuto, indipendentemente dall'attualità delle condizioni «“inumane”» di carcerazione, dato che il testo normativo «in più punti», si riferisce a «coloro che hanno subito il pregiudizio», e non invece a coloro che «attualmente» lo subiscono.

Questa interpretazione sarebbe coerente con la *ratio* legislativa, che tende a individuare nella riduzione di pena il rimedio naturale, ravvisando nell'indennità pecuniaria lo strumento riparativo residuale, da accordare solo se, per fattori oggettivi, non sia più possibile la detrazione della pena detentiva.

Nel caso in questione però il Magistrato di sorveglianza si troverebbe nell'impossibilità di accordare, sia una riduzione di pena, trattandosi di pena perpetua, sia un ristoro economico, dato che questo sarebbe previsto solo in via aggiuntiva, per la parte di riduzione della pena detentiva che risulta inapplicabile, mentre nel caso in esame non potrebbe operare alcuna riduzione. Questa infatti non potrebbe riferirsi alle persone condannate all'ergastolo, che, essendo una pena perpetua, per sua natura non ammette riduzioni.

Sarebbe teoricamente possibile diminuire proporzionalmente i limiti di pena previsti dalla legge per l'accesso dei condannati all'ergastolo ai benefici penitenziari, ma una simile operazione richiederebbe un'espressa previsione normativa, che nella specie manca. Occorrerebbe infatti una disposizione come quella dell'art. 54, quarto comma, della legge n. 354 del 1975, che consente di considerare come pena scontata i giorni maturati a titolo di liberazione anticipata, da detrarre «[a]gli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espia per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale».

Comunque, nel caso in esame, il richiedente, condannato all'ergastolo, avrebbe già raggiunto da tempo il periodo minimo di pena espia richiesto per l'accesso al beneficio più ampio (liberazione condizionale), pertanto, anche se si applicasse in via analogica l'art. 54, quarto comma, della legge n. 354 del 1975, la riduzione di pena non apporterebbe alcun concreto vantaggio.

Perciò «il rimedio risarcitorio di natura “detrattiva”» si rivelerebbe inefficace.

Resterebbe da esplorare la possibilità di esperire il rimedio pecuniario, previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975.

Secondo il giudice *a quo*, la possibilità del ristoro economico sarebbe prevista solo «quando il periodo di pena ancora da espia è tale da non consentire la detrazione dell'intera misura percentuale di cui al comma 1». L'uso dell'avverbio «altresì» e l'espressione «residuo periodo» eliminerebbero ogni dubbio sul ruolo solo complementare della liquidazione di somme di denaro da parte del magistrato di sorveglianza.

A questo non sarebbe consentito liquidare tale somma «“per l'intero”»; egli potrebbe liquidarla solo per la parte «“residua”», rispetto alla riduzione di pena spettante e parzialmente inoperante. Insomma non sarebbe possibile estendere un potere, «già eccezionale e straordinario» nell'ambito del procedimento di sorveglianza ex artt. 666 e 678 del codice di procedura penale, e applicarlo in via analogica a ipotesi non previste.

Conseguentemente l'impossibilità di accordare un ristoro effettivo per il pregiudizio subito dal richiedente, sia attraverso l'applicazione analogica dell'art. 54, quarto comma, della legge n. 354 del 1975, sia attraverso il rimedio risarcitorio pecuniario previsto dall'art. 35-ter, comma 2, e l'impossibilità di avvalersi dell'azione civile disciplinata dal comma 3 dello stesso articolo, essendo il richiedente ancora detenuto, renderebbero la questione sollevata non manifestamente infondata.



Sarebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto la norma escluderebbe gli «ergastolani» dal trattamento risarcitorio senza alcuna ragionevole giustificazione. Si determinerebbe infatti una palese differenza di tutela dei diritti «fra detenuti temporanei e perpetui», posto che solamente i primi potrebbero beneficiare della riduzione della pena, e, in forma solo parziale, del ristoro patrimoniale, mentre i secondi potrebbero far valere le loro pretese unicamente attraverso un'azione da proporre davanti al giudice civile, ma solo nell'ipotesi, del tutto eventuale, di rimessione in libertà.

La norma censurata violerebbe inoltre l'art. 24 Cost., perché renderebbe lo strumento giudiziale di tutela, per le persone condannate all'ergastolo, privo di effettività, nonostante la prescrizione, da parte della sentenza della Corte EDU, 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia, di creare un ricorso o una combinazione di ricorsi aventi effetti preventivi e compensativi.

Sarebbe, conseguentemente violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della CEDU, in quanto l'art. 35-ter, escludendo qualsiasi meccanismo ristorativo per il condannato all'ergastolo, eluderebbe il giudicato della sentenza della Corte EDU, Torreggiani contro Italia, che «nell'invitare» all'introduzione nell'ordinamento di nuovi rimedi con effetti preventivi e compensativi «è rivolta [...] all'intera popolazione detenuta, senza distinzione fra ergastolani e reclusi comuni».

Sarebbe violato infine l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la protezione della sfera giuridica del detenuto costituirebbe elemento imprescindibile per consentire alla pena di tendere alla rieducazione del condannato.

Di qui la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, nei termini sopramenzionati.

Il *petitum* del giudice *a quo* mira a «due addizioni normative all'art. 35-ter» della legge n. 354 del 1975, entrambe riferibili alla «condizione del condannato alla pena dell'ergastolo: 1) una riduzione di pena a titolo risarcitorio agli effetti del computo della misura di pena scontata per accedere ai benefici penitenziari dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale; 2) l'estensione del ristoro economico, previsto al comma 2 della disposizione impugnata, al caso dell'ergastolano che abbia già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la concessione della liberazione condizionale».

Il giudice *a quo* si dichiara, peraltro, perfettamente consapevole del difetto di rilevanza dell'«addizione» sub 1), che a suo avviso potrebbe, però, essere oggetto di una dichiarazione di illegittimità consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in caso di accoglimento della questione.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata «*in parte qua*» inammissibile e «nel resto» non fondata.

L'Avvocatura generale sostiene che la questione deve essere dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza, limitatamente alla censura relativa al comma 1 dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede per i condannati all'ergastolo il computo della riduzione «risarcitoria» per determinare la misura di pena scontata, occorrente per avere accesso ai benefici penitenziari dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale.

Nel caso di specie, il reclamante, avendo già espiato 26 anni di pena detentiva, potrebbe essere ammesso alla liberazione condizionale, ex art. 176, terzo comma, del codice penale, che costituisce il massimo beneficio penitenziario concedibile ad un condannato all'ergastolo. Perciò un'eventuale sentenza additiva di accoglimento della questione di legittimità costituzionale che estendesse espressamente agli «ergastolani» una compensazione per il pregiudizio subito, nei termini «detrattivi» previsti dal comma 1 dell'art. 35-ter, non avrebbe alcuna influenza sul giudizio principale e priverebbe la questione del requisito della rilevanza.

La questione dovrebbe invece essere rigettata nella parte in cui viene censurato il comma 2 dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975. La mera circostanza che il detenuto condannato all'ergastolo possa solo azionare la propria pretesa risarcitoria secondo le ordinarie norme civilistiche, e che non gli sia riconosciuto anche il diritto al ristoro economico ex art. 35-ter, comma 2, della legge n. 354 del 1975, non potrebbe determinare l'illegittimità costituzionale della norma in questione.

3.- Si è costituito in giudizio C.G., che ha proposto il reclamo nel procedimento *a quo*, e ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata.

La parte privata ha osservato che le lacune della norma impugnata non sono superabili in via interpretativa e che l'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975 ha escluso ogni previsione riparativa in favore di categorie di soggetti che, seppure «non fuoriusciti dal circuito penitenziario e dunque non assoggettabili al giudice civile», non troverebbero «alcuna disciplina in seno alla Giurisdizione (naturale) della Sorveglianza».

Il condannato all'ergastolo avrebbe già espiato la frazione temporale di pena che gli consentirebbe di chiedere ed ottenere l'accesso ai «benefici tipici delle pene limitate». Pertanto, un'eventuale pronuncia additiva della Corte



nel senso di estendere ai condannati all'ergastolo il complessivo meccanismo compensativo di cui al citato art. 35-ter «(prima detrattivo e, [poi], solo in subordine monetario)», non avrebbe una capacità concretamente soddisfattiva delle legittime pretese risarcitorie della parte ricorrente.

Soluzione necessitata sarebbe quella, evocata nell'ordinanza di rimessione, volta ad «abilitare il Magistrato di sorveglianza a dotare l'odierno ricorrente [...] dell'unico rimedio [...] che consenta un ristoro apprezzabile, vale a dire quello interamente monetario».

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, chiedendo, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte nell'atto di costituzione, che la questione sia dichiarata in parte inammissibile e per il resto non fondata.

In particolare l'Avvocatura dello Stato, con riguardo alla questione concernente l'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede per i condannati all'ergastolo il ristoro economico previsto al comma 2 (in tutti i casi in cui l'interessato abbia già scontato la parte di pena richiesta per la concessione della liberazione condizionale), sottolinea che la normativa in questione non ha introdotto nell'ordinamento un nuovo illecito civile, ma una nuova disciplina per il risarcimento di tale specifico danno, la quale, in quanto *lex specialis*, verrebbe a sostituirsi a quella ordinaria civilistica. In tutti i casi in cui non ricorrono le condizioni di cui al citato art. 35-ter, troverebbe applicazione la disciplina civilistica del risarcimento del danno. Pertanto, le persone condannate all'ergastolo potrebbero agire in giudizio secondo le regole generali, che consentirebbero loro di ottenere un risarcimento di importo ben più significativo di quello fissato nella norma speciale.

5.- Anche la difesa del ricorrente nel giudizio *a quo* ha depositato una memoria, insistendo nella richiesta di accoglimento della questione relativa al ristoro economico.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 20 aprile 2015 (r.o. n. 176 del 2015), il Magistrato di sorveglianza di Padova ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui «non prevede, nel caso di condannati alla pena dell'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, il ristoro economico previsto dal comma 2 dell'art. 35-ter o.p. e, in ogni caso, nella parte in cui non prevede un effettivo rimedio compensativo nei confronti del condannato alla pena dell'ergastolo».

Il giudice *a quo* deve decidere sulla domanda di riparazione proposta da una persona condannata all'ergastolo, che ha dimostrato di avere trascorso parte della detenzione in condizioni disumane e ha azionato per tale ragione il rimedio introdotto dalla disposizione censurata.

Questa disposizione, come è noto, costituisce la risposta del legislatore alla sollecitazione proveniente dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU»), 8 gennaio 2013, Torreggiani contro Italia, e, successivamente, dalla sentenza di questa Corte n. 279 del 2013, affinché fosse garantita una riparazione effettiva delle violazioni della CEDU derivate dal sovraffollamento carcerario in Italia.

La disposizione impugnata, a tal fine, al detenuto che ha subito condizioni carcerarie disumane, assicura una riduzione della pena detentiva ancora da espiare (comma 1), e, quando ciò non è possibile, un ristoro pecuniario (commi 2 e 3).

Nel giudizio principale il ricorrente non ha modo di avvalersi dello sconto di pena detentiva, sia perché il rimedio non può operare nei confronti di una pena perpetua, sia perché egli ha già maturato il periodo di detenzione utile per godere degli istituti di favore dell'ordinamento penitenziario applicabili anche alle persone condannate all'ergastolo.

Il giudice rimettente reputa però inapplicabile anche il rimedio risarcitorio economico, nella convinzione che l'art. 35-ter, comma 2, lo riserva solo ai casi in cui, detratta una misura di pena detentiva ai sensi del comma 1, residuerebbe un danno ulteriore non riparabile in forma specifica, a causa dell'esaurimento del periodo da trascorrere in detenzione.

Ad avviso di tale giudice la norma impugnata, così interpretata, violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto escluderebbe le persone condannate all'ergastolo dal trattamento risarcitorio, senza alcuna ragionevole giustificazione, determinando una «palese differenza di tutela dei diritti fra detenuti temporanei e perpetui posto che soltanto i primi possono beneficiare dell'ambita riduzione della sanzione penale e, in forma solo parziale, del ristoro patrimoniale».



La norma censurata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 24 Cost., rendendo lo strumento giudiziale di tutela privo per gli «ergastolani» di effettività, nonostante la prescrizione della Corte EDU allo Stato italiano di prevedere un ricorso, o una combinazione di ricorsi, aventi effetti preventivi e compensativi per i casi sopra indicati.

Sarebbe conseguentemente violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della CEDU, in quanto l'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, escludendo per il condannato all'ergastolo qualsiasi meccanismo riparatorio, eluderebbe il giudicato della sentenza Torreggiani, che «nell'invitare» alla creazione di nuovi rimedi con effetti preventivi e compensativi «è rivolta [...] all'intera popolazione detenuta, senza distinzione fra ergastolani e reclusi comuni».

La norma impugnata sarebbe infine in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto comprimerebbe in modo irragionevole il percorso rieducativo dei condannati all'ergastolo, impedendo nei loro confronti la progressiva umanizzazione della pena.

Il giudice rimettente, pur consapevole che nel giudizio principale non potrebbe comunque trovare applicazione la riduzione di pena, di cui il detenuto non necessita più, sollecita questa Corte a considerare l'eventualità di una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 35-ter, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui impedisce di operare detrazioni di pena a favore dell'ergastolano ai soli fini dell'accesso alla liberazione condizionale.

Resta chiaro che il dubbio di legittimità costituzionale investe solo il comma 2 della disposizione impugnata, con riferimento al ristoro economico.

2.- La questione è ammissibile.

Il rimettente dà conto delle ragioni di applicabilità della norma impugnata anche a favore dei detenuti per i quali sia cessato attualmente il trattamento disumano nell'esecuzione della pena, peraltro anticipando sul punto le conclusioni della più recente giurisprudenza di legittimità. Ciò è sufficiente ai fini del controllo sulla rilevanza della questione, pur a fronte di altro orientamento giurisprudenziale di segno contrario.

Né si può contestare al rimettente di non avere esperito un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della norma impugnata, dato che tale interpretazione a parere del giudice *a quo* è impedita dalla formulazione letterale della disposizione (sentenza n. 95 del 2016).

Altro è, invece, decidere se tale premessa sia o no corretta.

3.- La questione non è fondata, perché si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

Il giudice *a quo* muove dall'idea che, nel testo della disposizione impugnata, «[l]'uso dell'avverbio “altresi” e l'espressione “residuo periodo” dissolv[a]no ogni dubbio sul ruolo solo “complementare” delle somme di denaro liquidabili dal magistrato di sorveglianza», sicché il rimedio pecuniario non sarebbe «approdo consentito al magistrato di sorveglianza “per l'intero” ma solo per la parte “residua” non coperta da una pena che, per limiti oggettivi, si riveli “incapiente”».

Tuttavia, l'ultimo periodo dell'art. 35-ter, comma 2, della legge n. 354 del 1975 stabilisce che il risarcimento del danno in forma pecuniaria spetta anche nel caso in cui non è ammessa la riduzione di pena, perché il periodo di detenzione trascorso in condizioni disumane è stato inferiore a quindici giorni, e perciò prevede espressamente la competenza del magistrato di sorveglianza ad adottare il provvedimento economico, pure in mancanza di qualsiasi collegamento con un'effettiva riduzione del periodo detentivo.

È perciò direttamente nella lettera della disposizione impugnata che l'interprete rinviene il criterio logico per risolvere il caso sottoposto all'attenzione del giudice rimettente.

Il legislatore, introducendo il ristoro economico, si è preoccupato di coordinarlo con il rimedio della riduzione di pena, specificando, per mezzo delle espressioni letterali ricordate dallo stesso rimettente, quando e come al secondo subentra il primo. È a questo scopo che il comma 2 dell'art. 35-ter reca indicazioni linguistiche di mero appoggio al comma 1.

Con tali indicazioni la disposizione ha anche la funzione di stabilire la priorità del rimedio costituito dalla riduzione di pena. Priorità che non può significare però preclusione nel caso in cui non ci sia alcuna detrazione da operare.

Al di fuori dell'ipotesi del coordinamento tra i rimedi del primo e quelli del secondo comma dell'art. 35-ter impugnato resta la piena autonomia del ristoro economico, appunto confermata dall'ultimo periodo del secondo comma sopra ricordato.

Una volta ritenuto insussistente l'ostacolo erroneamente individuato dal rimettente nella lettera della legge, l'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma impugnata torna possibile, e nel caso di specie coincide con gli esiti cui conduce l'interpretazione logico-sistematica.



Sarebbe infatti fuori da ogni logica di sistema, oltre che, come ha prospettato il giudice rimettente, in contrasto con i principi costituzionali, immaginare che durante la detenzione il magistrato di sorveglianza debba negare alla persona condannata all'ergastolo il ristoro economico, dovuto per una pena espiata in condizioni disumane, per la sola ragione che non vi è alcuna riduzione di pena da operare. Non può sfuggire infatti all'interprete che quest'ultima evenienza non ha alcuna relazione con la compromissione della dignità umana indotta da un identico trattamento carcerario.

Né si può sostenere che la persona condannata all'ergastolo potrebbe comunque rivolgersi al giudice civile, ai sensi del comma 3 della disposizione impugnata, posto che vi sono ipotesi in cui l'ergastolo va scontato interamente in carcere, ovvero casi nei quali di fatto l'azione civile sarebbe negata.

I commi 2 e 3 dell'art. 35-ter impugnato distinguono la competenza a provvedere sulla richiesta di ristoro economico a seconda che l'interessato sia o no detenuto: nel primo caso è competente il magistrato di sorveglianza, nel secondo il tribunale civile. Diversamente da quanto ha affermato il giudice rimettente, infatti, non può considerarsi «eccezionale e straordinario» il potere del magistrato di sorveglianza di liquidare, «a titolo di risarcimento del danno, una somma di denaro» al detenuto che ha subito un trattamento disumano, e non c'è alcuna ragione per negarlo nei casi in cui non vi è prima una riduzione di pena da operare.

Giova infine ricordare che la sentenza della Corte EDU, nel caso Torreggiani, ha chiesto all'Italia di introdurre procedure attivabili dai detenuti per porre fine e rimedio a condizioni di detenzione o a trattamenti carcerari in contrasto con l'art. 3 della CEDU, le quali, a differenza di quelle al momento in vigore, avrebbero dovuto essere accessibili ed effettive; procedure, in altri termini, idonee a produrre rapidamente la cessazione della violazione e, anche nel caso in cui la situazione lesiva fosse già cessata, ad assicurare con rapidità e concretezza forme di riparazione adeguate. E questa richiesta deve costituire un indefettibile criterio ermeneutico ai fini della corretta applicazione della disciplina successivamente introdotta dal legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui «non prevede, nel caso di condannati alla pena dell'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, il ristoro economico previsto dal comma 2 dell'art. 35-ter o.p.», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Magistrato di sorveglianza di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

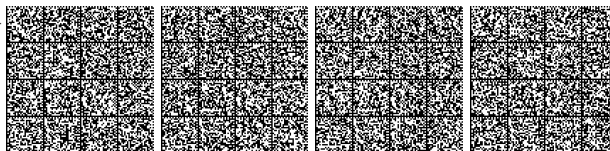
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 205

Sentenza 6 - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Province e delle Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione crescente della spesa corrente - Versamento delle corrispondenti risorse al bilancio dello Stato e, in mancanza, recupero da parte dell’Agenzia delle entrate a valere sui versamenti di specifiche imposte - Proroga al 2018 delle riduzioni di spesa già previste dal d.l. n. 66 del 2014.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 418, 419 e 451.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossi con ricorsi della Regione Veneto, notificati il 26 e 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 5 e 9 marzo 2015, ed iscritti ai nn. 36 e 42 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell’udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

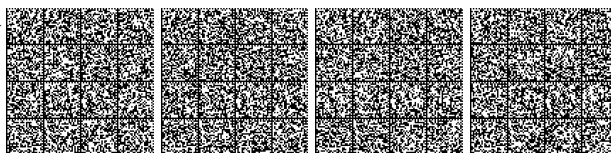
uditi gli avvocati Ludovica Bernardi, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Veneto ha impugnato, con due distinti ricorsi (il primo depositato il 5 marzo 2015 e iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2015, il secondo depositato il 9 marzo 2015 e iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2015), diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015).

Con il primo ricorso la Regione ha impugnato, tra gli altri, il comma 418 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014, mentre, con il secondo ricorso, ha contestato, tra gli altri, i commi 418, 419 e 451 del medesimo articolo.

Il comma 418 stabilisce che «[l]e province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l’anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l’anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall’anno 2017», e che, «[i]n considerazione» di queste riduzioni



di spesa, «ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa». Sono escluse da questo versamento «le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014». Si prevede, infine, che «[c]on decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2015, con il supporto tecnico della Società per gli studi di settore - SOSE Spa, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stabilito l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard».

Il comma 419 statuisce che, «[i]n caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, entro il 31 maggio di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate [...] provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, [...] riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle medesime province e città metropolitane». In caso di «incapienza a valere sui versamenti dell'imposta di cui al primo periodo, il recupero è effettuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione, con modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno».

Il comma 451 proroga dal 2017 al 2018 le misure previste (con riferimento alle province e alle città metropolitane) dall'art. 47, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. L'art. 47, comma 1 (come modificato dal comma 451), dispone che «[l]e province e le città metropolitane, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 2 e all'articolo 19, nonché in considerazione delle misure recate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nelle more dell'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma 92 dell'articolo 1 della medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018». Il comma 2 aggiunge che, «[p]er le finalità di cui al comma 1, ciascuna provincia e città metropolitana consegue i risparmi da versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato determinati con decreto del Ministro dell'interno da emanare entro il termine del 30 giugno, per l'anno 2014, e del 28 febbraio per gli anni successivi [...]], sulla base di determinati criteri, di seguito indicati. In base al comma 4, «[i]n caso di mancato versamento del contributo di cui ai commi 2 e 3, entro il 10 ottobre, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle Entrate [...] provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore [...]]».

2.- Il primo ricorso (r.r. n. 36 del 2015), dopo una premessa critica sul complesso delle misure adottate dal legislatore statale negli ultimi anni in relazione agli enti locali, si sofferma sulla legittimazione della Regione a contestare norme lesive delle prerogative costituzionali degli enti locali e a far valere la violazione di parametri diversi da quelli relativi al riparto di competenze, in quanto tali violazioni ridonderebbero sullo svolgimento delle funzioni garantite dalla Costituzione.

Nel merito, la Regione Veneto solleva, in relazione all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, cinque distinte questioni di costituzionalità.

In primo luogo, la Regione censura la violazione dei principi di solidarietà e di eguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, per la «disparità di trattamento e di sacrifici tra i vari comparti di cui si compone la Pubblica Amministrazione»: il fatto che il sacrificio richiesto dal comma 418 alle province e alle città metropolitane non sia imposto «ad altri comparti (in particolar modo, alle Amministrazioni di livello centrale)» determinerebbe anche la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

In secondo luogo, la Regione lamenta la violazione dell'art. 5 Cost. Prevedendo un «trattamento deteriore» degli enti di area vasta rispetto agli altri comparti della pubblica amministrazione e apportando «tagli indiscriminati ed eccessivi alle risorse finanziarie a disposizione delle Amministrazioni locali», la norma impugnata determinerebbe una lesione delle «esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento». Il comma 418 pregiudicherebbe «la programmazione di bilancio» degli enti locali, provocando «l'impossibilità per gli stessi di far fronte alle spese programmate, con grave pregiudizio dei bisogni primari della cittadinanza».

In terzo luogo, la Regione lamenta la violazione degli artt. 117 e 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, Cost. Il comma 418, mediante i «tagli» sproporzionati e non ragionevoli da esso previsti, priverebbe le province e le città metropolitane della loro «autonomia di spesa», incidendo «sull'equilibrio dei relativi bilanci» (art. 119, primo comma). Inoltre, imponendo agli enti di area vasta di versare allo Stato le risorse risparmiate, la norma impugnata eliminerebbe le «risorse autonome» e capovolgerebbe «i meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato



alla periferia, in violazione dei commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost.», poiché sarebbe «lo Stato a fruire di trasferimenti di risorse da parte degli enti territoriali [...], e non viceversa». La «diretta conseguenza» di ciò consisterebbe nel fatto che le province e le città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, in violazione del quarto comma dell'art. 119 Cost.». In sostanza, la Costituzione non legittimerebbe «meccanismi di trasferimento di risorse economiche dal livello periferico a quello centrale», come è quello previsto dal comma 418; il legislatore statale «si sarebbe dovuto limitare alla previsione di adeguati “tagli”», senza prevedere l'obbligo degli enti di area vasta di versare i corrispondenti risparmi allo Stato. Inoltre, la Regione sottolinea che le risorse degli enti stessi vanno «a finanziare genericamente la spesa statale», in quanto il comma 418 non prescrive alcuna destinazione specifica (quale potrebbe essere l'incremento del fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, o delle «risorse aggiuntive» di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.).

La quarta questione fa riferimento all'esclusione - dalle misure introdotte dal comma 418 - delle province «in dissesto alla data del 15 ottobre 2014»: essa si tradurrebbe in una «discriminazione tra Regioni e tra enti territoriali con differenti gradi di sviluppo», in contrasto con l'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost. Secondo la Regione, il legislatore statale non avrebbe dovuto escludere le province in dissesto dall'applicazione del comma 418, ma avrebbe dovuto, se del caso, attivare le misure di cui all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. Viceversa, il comma 418 finirebbe «per accordare misure premiali proprio agli enti che hanno dato prova di cattiva gestione della cosa pubblica».

Infine la Regione censura il comma 418 per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 119, primo comma, Cost., «sotto l'aspetto della non transitorietà della misura adottata», perché la riduzione della spesa corrente è imposta per il 2015, per il 2016 e «a decorrere dall'anno 2017».

2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale con memoria depositata il 3 aprile 2015.

In via preliminare, la difesa erariale segnala che l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 è stato modificato, subito dopo la notificazione del ricorso, dagli emendamenti apportati al decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), in sede di conversione, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11, ma che le modifiche non inciderebbero sulla materia del contendere.

L'Avvocatura eccepisce poi l'inammissibilità delle censure fondate sugli artt. 2, 3 e 5 Cost., in quanto la Regione non avrebbe «sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze». Inammissibili per genericità sarebbero anche le questioni sollevate con riferimento all'art. 118 e all'art. 119 Cost. Con particolare riguardo a quest'ultimo parametro, la difesa erariale osserva che la Regione non adduce «elementi atti a dimostrare che gli enti locali, per effetto di tali interventi [riduzione delle risorse], non potranno assolvere in modo adeguato le proprie funzioni».

Nel merito, il ricorso sarebbe infondato perché il legislatore statale avrebbe esercitato il proprio potere di coordinamento della finanza pubblica. La previsione della riduzione della spesa sarebbe legittima perché porrebbe un limite complessivo, «lasciando agli enti libertà di allocazione delle risorse fra i diversi e singoli ambiti e obiettivi di spesa». Il legislatore statale potrebbe legittimamente imporre agli enti locali vincoli alle politiche di bilancio, perché la finanza degli stessi è «parte della finanza pubblica allargata» (si richiama in tal senso la sentenza n. 79 del 2014). Le misure adottate sarebbero legittime in quanto introdotte «per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare [...] l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (C. cost. sent. n. 237 del 2009). Tali scopi non potrebbero che essere perseguiti «dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica» (viene richiamata la sentenza n. 175 del 2014).

2.2.- La Regione ha depositato una memoria integrativa il 12 aprile 2016. In essa la ricorrente si sofferma sulle modifiche apportate alla disposizione impugnata dal d.l. n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 11 del 2015, osservando che esse aggraverebbero i contenuti lesivi di essa in quanto, prevedendo che le riduzioni di spesa siano «ripartite nelle misure del 90 per cento fra gli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento fra gli enti della Regione siciliana e della Regione Sardegna», il legislatore statale avrebbe «dimostrato di non tenere in minimo conto [...] la virtuosità del singolo ente (o, quanto meno, della Regione cui quest'ultimo afferisce [...])». Secondo la Regione, le questioni di costituzionalità dovrebbero «intendersi trasferite al nuovo testo di legge».

La ricorrente replica poi alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Presidenza del Consiglio e sviluppa le argomentazioni già svolte nel ricorso. Essa censura inoltre la mancata considerazione della virtuosità degli enti, in quanto i tagli «colpiscono indiscriminatamente» anche quelli che hanno già ridotto al minimo le proprie spese.

3.- Con il secondo ricorso (r.r. n. 42 del 2015) la Regione Veneto impugna alcune disposizioni della legge n. 190 del 2014 «che influiscono gravemente sul processo di riforma» degli enti locali di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56



(Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), pregiudicando le attribuzioni costituzionali degli enti di area vasta e della Regione Veneto. Con il primo motivo di ricorso la Regione impugna congiuntamente i commi 418 (già impugnato con il ricorso r.r. n. 36 del 2015), 419 e 451, in quanto inciderebbero «in modo significativo sulle risorse proprie di Province e Città metropolitane, minacciandone la solvibilità e l'effettiva possibilità di continuare a svolgere le funzioni amministrative di loro competenza». La ricorrente ricorda il contenuto dei commi 418 e 419 e aggiunge che il comma 451 aggraverebbe «ulteriormente il regime di contribuzione forzosa delineato dai commi 418 e 419, prorogando anche per l'anno 2018 analogo contributo coattivo posto a carico di Province e Città metropolitane dall'art. 47 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (pari a "576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018")».

La Regione precisa di agire a tutela della propria autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, «nonché delle attribuzioni costituzionali degli enti di area vasta veneti», come sarebbe ammesso dalla giurisprudenza costituzionale.

Con riferimento ai commi 418, 419 e 451, la Regione avanza quattro distinte censure di legittimità costituzionale.

La prima questione è sollevata con riferimento all'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. La riduzione della spesa corrente prevista dal comma 418 sarebbe, «in realtà, [...] un contributo economico forzoso che gli enti di area vasta sono tenuti a versare alle casse dello Stato» e «[d]el tutto analoghe» sarebbero «le caratteristiche (e la *ratio*) del contributo disciplinato dall'art. 47 del d.l. n. 66/2014, prorogato fino al 2018 dall'art. 1, comma 451, della l. n. 190/2014».

L'obiettivo del «contenimento della spesa pubblica» non verrebbe perseguito «tramite processi di ottimizzazione nella gestione delle risorse statali (o locali), ma attraverso lo spostamento coattivo di risorse dalla periferia al centro: la leva fiscale e le conseguenti risorse proprie di Province e Città metropolitane dovranno essere utilizzate (ed in modo consistente) non per finanziare le funzioni di area vasta, ma per contribuire al risanamento del bilancio statale».

In tal modo risulterebbe violato l'art. 119 Cost., in quanto «l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa», le «risorse autonome» ed i «tributi ed entrate propri» (di cui devono godere le province e le città metropolitane) «hanno a che vedere con la loro capacità di gestire responsabilmente le risorse economiche di cui dispongono, senza vincolo di subordinazione rispetto ad alcun altro ente costitutivo della Repubblica». Tale capacità verrebbe meno quando si impone a province e a città metropolitane «di destinare una parte così rilevante di tali risorse al finanziamento delle funzioni altrui (dello Stato, in specie), in luogo delle proprie».

La lesione dell'autonomia di entrata e di spesa di tali enti sarebbe evidenziata dalle «modalità di riscossione coattiva del contributo forzoso delineate dal comma 419, che incide sulle più significative forme di finanziamento delle funzioni di area vasta: l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, la cui aliquota può essere dalle Province innalzata dal 12,5 al 16%», e «l'imposta provinciale di trascrizione, sulle cui tariffe le Province hanno un margine di manovra del 30%», quest'ultima per il caso di «incapienza» della prima. Il legislatore statale, dunque, avrebbe previsto che il «prelievo forzoso» imposto dal comma 418 possa «esaurire l'intero gettito» derivante dalla citata imposta sulla assicurazione contro la responsabilità civile, gettito che rappresenterebbe, «da solo, più della metà delle entrate tributarie di cui dispongono le Province».

Dunque, verrebbe meno «la natura di tributi propri derivati delle due principali imposte provinciali, che presupporrebbe l'effettivo mantenimento in capo alle Province ed alle Città metropolitane del relativo gettito». La ricorrente sottolinea che «[l]o Stato potrà, così, giovare delle risorse raccolte da Province e Città metropolitane senza assumere in alcun modo la responsabilità politica delle corrispondenti decisioni impositive»: anche da ciò deriverebbe la «violazione dei principi di autonomia - e di responsabilità - finanziaria di cui all'art. 119 Cost.».

Secondo la Regione, il «contributo forzoso imposto dalla legge di stabilità per il 2015 alle Province venete causerà [...] un disequilibrio grave nei saldi di parte corrente relativi alla spesa per funzioni fondamentali, pari complessivamente a oltre 50 milioni di euro nel 2015, e ad oltre 120 milioni di euro nel 2016», sicché «il saldo di parte corrente diverrà negativo», con punte nel 2016 di circa 18 milioni di euro (Provincia di Padova), 34 milioni di euro (Provincia di Treviso), 22 milioni di euro (Provincia di Venezia), 20 milioni di euro (Provincia di Verona), 28 milioni di euro (Provincia di Vicenza): da ciò si desume che, «a causa a dell'effetto combinato dei contributi imposti dall'art. 1, comma 418 della l. n. 190/2014, e dall'art. 47 del d.l. n. 66/2014 (prorogato fino ai 2018 dall'art. 1, comma 451, della l. n. 190/2014), Province e Città metropolitane non riusciranno con le proprie risorse a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"», con conseguente violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. Dunque, le norme impugnate violerebbero i canoni della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato, in contrasto con i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale (vengono citate le sentenze n. 22 del 2014 e n. 236 del 2013).

Infine, la violazione dell'art. 119 Cost. deriverebbe dalla non transitorietà dei limiti previsti dalle norme impugnate (si citano, a tale proposito, le sentenze n. 44 del 2014 e n. 193 del 2012). Il comma 418 prevede «una riduzione della



spesa corrente [...] di 3.000 milioni di euro, “a decorrere dall’anno 2017”» e, dunque, non ha un orizzonte temporale definito.

Sotto altro versante, la ricorrente prospetta la violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost.

A suo giudizio, infatti, l’intento del legislatore statale sarebbe quello di «comprimere in modo progressivo e stringente le attribuzioni delle Province, in attesa della loro programmata soppressione», dimenticando però che «le Province, fino a quando godranno di diretta garanzia costituzionale in quanto enti costitutivi della Repubblica, sono titolari di insopprimibili funzioni fondamentali», che, del resto, sono state confermate dallo stesso legislatore statale (in base all’art. 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014).

I commi 418, 419 e 451 violerebbero dunque gli artt. 97 e 118 Cost. perché, privando le province delle risorse necessarie per l’esercizio delle funzioni fondamentali, comprometterebbero il buon andamento della pubblica amministrazione e pregiudicherebbero le competenze amministrative spettanti alle province in base all’art. 118 Cost.

Inoltre le norme impugnate violerebbero l’art. 3 Cost. perché sarebbero irragionevoli e contraddittorie «rispetto al percorso di riforma degli enti locali tracciato dal legislatore nazionale con la l. n. 56 del 2014»: il legislatore «con una mano conferma la titolarità di funzioni fondamentali in capo a Province e Città metropolitane, e con l’altra le priva delle risorse necessarie a finanziarle». Inoltre, sarebbe violato il canone di proporzionalità richiesto in questo ambito dalla giurisprudenza costituzionale.

Viene, ancora, prospettata la violazione dell’art. 114 Cost., come conseguenza diretta della gravità della «lesione dell’autonomia finanziaria e dell’autonomia amministrativa delle Province e delle Città metropolitane», che avrebbe comportato «una più ampia compromissione della dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica ex art 114 Cost.», essendo tali enti divenuti «una sorta di esattori per conto dello Stato, tenuti a versare nel suo bilancio parte consistente dei tributi propri», con mortificazione della «dignità costituzionale delle comunità provinciali, anch’esse costituzionalmente garantite dall’art. 114 Cost., e meritevoli di ricevere servizi pubblici adeguati alla loro partecipazione, su base locale, alle pubbliche spese».

Viene infine prospettata la violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

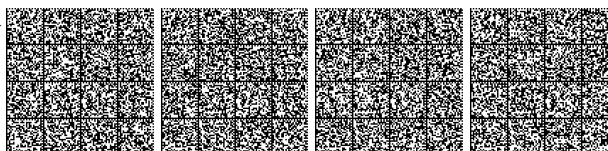
In attuazione della riforma del sistema degli enti locali delineata dalla legge n. 56 del 2014, infatti, alle regioni e ai comuni dovrebbero essere attribuite in tutto o in parte le funzioni non fondamentali di attuale spettanza delle province e «le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell’articolo 119 della Costituzione, [...] devono essere trasferite agli enti subentranti per l’esercizio delle funzioni loro attribuite, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali» (art 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014; la ricorrente cita anche l’Accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell’11 settembre 2014 e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014, recante «Criteri per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l’esercizio delle funzioni provinciali»). Ne deriva che le funzioni amministrative provinciali non fondamentali, che dovranno essere trasferite alle regioni od ai comuni, continueranno ad essere finanziate con le risorse proprie delle province, sicché il contributo forzoso imposto dai commi 418, 419 e 451 della legge n. 190 del 2014 «oltre a pregiudicare direttamente le Province, pregiudicherà quindi indirettamente anche gli enti subentranti, che difficilmente potranno disporre delle risorse necessarie a finanziare le funzioni non fondamentali loro attribuite».

Il contestato contributo forzoso inciderebbe pertanto gravemente «anche sulla corretta distribuzione delle funzioni amministrative tra enti di area vasta, Regione e Comuni, che spetterebbe alla Regione disciplinare nell’esercizio della sua competenza legislativa, nel rispetto degli artt. 117 e 118 Cost.» (ai sensi dell’art. 1, comma 89, della legge n. 56 del 2014). Nel Veneto le funzioni provinciali non fondamentali sono riconducibili a materie ricadenti nella potestà legislativa concorrente o residuale della Regione, quali i servizi per il lavoro, la formazione e l’istruzione, le politiche sociali, il turismo, lo sport, la cultura e lo spettacolo, l’agriturismo, le attività produttive. In tutti questi ambiti, a giudizio della ricorrente, la Regione «vedrà inevitabilmente ed illegittimamente compressa la propria potestà legislativa, de facto vincolata e limitata dalla scarsità di risorse finanziarie provinciali imposta dallo Stato, tramite il contributo forzoso *de quo*».

Da ciò discenderebbe anche la violazione del principio di leale collaborazione, dato che «la libera attribuzione delle funzioni provinciali non fondamentali», da parte delle regioni, sarebbe stata «ribadita e concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell’11 settembre 2014».

3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, si è costituito anche in questo giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 3 aprile 2015.

La difesa erariale svolge considerazioni corrispondenti a quelle contenute nell’atto di costituzione depositato nel giudizio r.r. n. 36 del 2015, di cui si è già riferito.



3.2.- La Regione ha depositato una memoria integrativa e documenti il 12 aprile 2016. In essa, in particolare, ribadisce che i saldi relativi alla spesa delle province per funzioni fondamentali sarebbero divenuti negativi, cita a sostegno una relazione del 2015 della Corte dei conti e rileva che gli effetti eccessivamente negativi delle norme impugnate sarebbero confermati «da alcuni interventi di favore che recentemente il Governo ha ritenuto di concedere agli enti di area vasta»: la Regione richiama a tale proposito la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Inoltre, la Regione illustra ulteriormente la violazione dell'art. 119 Cost., derivante dal fatto che il contributo forzoso imposto dalle norme impugnate contraddirebbe la *ratio* di tale disposizione, sarebbe di «misura [...] sproporzionata per eccesso» e non sarebbe temporaneo.

Nella stessa data la Regione ha depositato una memoria relativa al comma 451, uguale nel contenuto a quella appena citata, salva la mancanza della censura relativa al carattere stabile del contributo, dato che il comma 451 lo proroga al 2018 e non a tempo indeterminato.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha impugnato, con due distinti ricorsi, diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015).

Con il primo ricorso (r.r. n. 36 del 2015) la Regione ha impugnato, tra gli altri, il comma 418 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, mentre, con il secondo (r.r. n. 42 del 2015), ha contestato, tra gli altri, i commi 418, 419 e 451 del medesimo art. 1.

Il comma 418 stabilisce che «[l]e province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017», e che, «[i]n considerazione» di queste riduzioni di spesa, «ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa». Sono escluse da questo versamento «le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014».

Il comma 419 statuisce che, «[i]n caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, entro il 31 maggio di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate [...] provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, [...] riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle medesime province e città metropolitane». In caso di «incapienza a valere sui versamenti dell'imposta di cui al primo periodo, il recupero è effettuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione, con modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno».

Il comma 451 proroga dal 2017 al 2018 le misure previste (con riferimento alle province e alle città metropolitane) dall'art. 47, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. L'art. 47, comma 1 (come modificato dal comma 451), dispone che «[l]e province e le città metropolitane, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 2 e all'articolo 19, nonché in considerazione delle misure recate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nelle more dell'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma 92 dell'articolo 1 della medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018». Il comma 2 aggiunge che, «[p]er le finalità di cui al comma 1, ciascuna provincia e città metropolitana consegue i risparmi da versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato determinati con decreto del Ministro dell'interno da emanare entro il termine del 30 giugno, per l'anno 2014, e del 28 febbraio per gli anni successivi [...]», sulla base di determinati criteri, di seguito indicati. In base al comma 4, «[i]n caso di mancato versamento del contributo di cui ai commi 2 e 3, entro il 10 ottobre, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle Entrate [...] provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore [...]».

1.1.- Con il primo ricorso la Regione Veneto impugna il comma 418 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 per la violazione dei seguenti parametri costituzionali: a) artt. 2 e 3 della Costituzione (principi di solidarietà, di egua-



gianza, di ragionevolezza e proporzionalità) per il fatto che il sacrificio richiesto dal comma 418 agli enti di area vasta non è imposto «ad altri comparti (in particolar modo, alle Amministrazioni di livello centrale)»; *b)* art. 5 Cost., in quanto, apportando «tagli indiscriminati ed eccessivi alle risorse finanziarie a disposizione delle Amministrazioni locali», la norma impugnata determinerebbe una lesione delle «esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento»; *c)* artt. 117 e 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, Cost., in quanto i «“tagli” sproporzionati e non ragionevoli» da esso previsti priverebbero le province e le città metropolitane della loro «autonomia di spesa», l'obbligo di versamento allo Stato delle corrispondenti risorse capovolgerebbe «i meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» e le province e le città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite»; *d)* art. 3 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., in quanto l'esclusione delle province «in dissesto alla data del 15 ottobre 2014» si tradurrebbe in una «discriminazione» tra enti territoriali, dovendo invece il legislatore statale, se del caso, attivare le misure di cui all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.; *e)* art. 117, terzo e quarto comma, e art. 119, primo comma, Cost., «sotto l'aspetto della non transitorietà della misura adottata», perché la riduzione della spesa corrente è imposta per il 2015, per il 2016 e «a decorrere dall'anno 2017».

1.2.- Con il secondo ricorso la Regione Veneto impugna i commi 418, 419 e 451 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 per la violazione dei seguenti parametri costituzionali: *a)* art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., in quanto le previsioni contenute nei commi impugnati pregiudicherebbero la «capacità [degli enti] di gestire responsabilmente le risorse economiche di cui dispongono», incrinerebbero il principio di responsabilità finanziaria e impedirebbero agli enti di area vasta di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»; *b)* artt. 3, 97 e 118 Cost. perché le previsioni stesse sarebbero irragionevoli e contraddittorie «rispetto al percorso di riforma degli enti locali tracciato dal legislatore nazionale con la l. n. 56 del 2014» e perché, privando le province e le città metropolitane delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali, comprometterebbero il buon andamento della pubblica amministrazione e pregiudicherebbero le competenze amministrative spettanti agli enti di area vasta in base all'art. 118 Cost.; *c)* art. 114 Cost. in quanto le norme impuginate implicherebbero una «compromissione della dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica ex art. 114. Cost.»; *d)* artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione perché alle regioni ed ai comuni dovrebbero essere attribuite le funzioni non fondamentali delle province e le relative risorse finanziarie, ragion per cui il contributo forzoso imposto alle province dai commi 418, 419 e 451 della legge n. 190 del 2014 pregiudicherebbe indirettamente anche gli enti subentranti, condizionerebbe la potestà legislativa regionale di distribuzione delle funzioni amministrative e violerebbe il principio di leale collaborazione, dato che «la libera attribuzione delle funzioni provinciali non fondamentali», da parte delle regioni, sarebbe stata «ribadita e concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014».

2.- I due ricorsi hanno un oggetto parzialmente comune, sia per le disposizioni impuginate che per le questioni sollevate, sicché ne appare opportuna la riunione ai fini di una decisione congiunta.

3.- In via preliminare, occorre soffermarsi sull'ipotesi (formulata dalla Regione nella memoria depositata nel giudizio r.r. n. 36 del 2015) di trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale a seguito dello *ius superveniens*.

Il comma 418 è stato modificato dall'art. 4, comma 5-ter, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 11, con l'aggiunta di un periodo che ripartisce le riduzioni di spesa tra gli enti delle regioni ordinarie e gli enti delle regioni insulari. Lo *ius superveniens*, tuttavia, non incide né sulla norma censurata, né - a ben vedere - sulla specifica disposizione impugnata, nel senso che il testo espressivo della riduzione di spesa corrente oggetto di contestazione non è stato toccato, limitandosi la novella ad aggiungere un periodo ulteriore. Dunque, non sussistono i presupposti per un trasferimento delle questioni in quanto «[l]a citata modifica non incide comunque sui termini del ricorso» (sentenze n. 151 del 2016 e, analogamente, n. 272 del 2015).

3.1.- Sempre in via preliminare, occorre precisare il *thema decidendum* con riferimento all'impugnazione del comma 451 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014. Il comma 451, lettere *a)* e *b)*, proroga al 2018 le riduzioni di spesa previste dai commi 1, 2, 8 e 9 dell'art. 47 del decreto-legge n. 66 del 2014, ma il ricorso censura la disposizione solo con riferimento alle province e alle città metropolitane, per cui la norma di cui alla lettera *b)* risulta estranea all'oggetto del giudizio là dove fa riferimento ai commi 8 e 9 dell'art. 47, contemplanti un contributo alla finanza pubblica posto a carico dei comuni.

3.2.- Infine, è opportuno ricordare che le regioni sono legittimate a denunciare la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 151 e n. 29 del 2016, n. 236 e n. 220 del 2013, n. 298 del 2009, n. 196 del 2004).



4.- Si può ora passare ad esaminare le questioni promosse dalla Regione Veneto con il primo ricorso (r.r. n. 36 del 2015).

Con riferimento alla prima questione (violazione degli artt. 2 e 3 Cost., per la «disparità di trattamento e di sacrifici tra i vari comparti di cui si compone la Pubblica Amministrazione») la difesa erariale eccepisce l'inammissibilità per insufficiente motivazione sulla «ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze».

L'eccezione è infondata. La Regione osserva che «la politica di tagli generalizzati alla spesa e alle risorse degli enti territoriali [...] impedisce a questi ultimi di svolgere le funzioni loro deferite: il che si riverbera, evidentemente, sulle garanzie che la Costituzione assicura a tali enti per l'esercizio delle rispettive funzioni». Tale motivazione, prospettando la compressione dell'autonomia degli enti di area vasta in tutti i settori di loro competenza, quale deriva chiaramente dalla riduzione della spesa corrente e dal passaggio delle corrispondenti risorse allo Stato, è sufficiente ad argomentare la ridondanza dei vizi denunciati sulle competenze degli enti stessi (sentenze n. 117, n. 110 e n. 64 del 2016 e n. 250 del 2015).

4.1.- Il primo motivo del primo ricorso è tuttavia inammissibile per un'altra ragione. La Regione non svolge alcuna argomentazione sull'assimilabilità delle posizioni rispettive dello Stato e degli enti di area vasta, e dunque sull'irragionevolezza della limitazione - alle province e alle città metropolitane - dell'ambito di applicazione del comma 418.

Una specifica motivazione sul punto sarebbe stata a fortiori necessaria perché, come si vedrà, il comma 418 si inserisce nel contesto della riforma prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), e delle conseguenti riduzioni di personale stabilite dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014. Collegandosi dunque il comma in contestazione alla peculiare situazione delle province e delle città metropolitane, la censura immotivata della «disparità di trattamento» non si presta ad uno scrutinio nel merito per carenza di motivazione sulla «confrontabilità delle situazioni» (sentenze n. 151 e n. 69 del 2016).

5.- La seconda questione (violazione dell'art. 5 Cost. per lesione delle «esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento») non richiede un esame distinto. Secondo la ricorrente la violazione del principio di promozione delle autonomie locali deriverebbe dal «trattamento deteriore» riservato ad esse rispetto ad altri comparti della pubblica amministrazione e dai «tagli indiscriminati ed eccessivi alle risorse finanziarie a disposizione delle Amministrazioni locali». Tale questione si può dunque considerare ricompresa sia in quella - appena esaminata - fondata sull'art. 3 Cost., sia in quella che fa leva sull'art. 119 Cost., trattata qui di seguito.

6.- La terza questione si riferisce ai primi quattro commi dell'art. 119 e all'art. 117 Cost. In realtà l'argomentazione è poi incentrata unicamente sull'art. 119 Cost., con la conseguenza che è inammissibile, per difetto di motivazione, la questione relativa all'art. 117 Cost.

6.1.- La questione avente come parametro l'art. 119 Cost. comprende due distinte censure: la prima attiene alla violazione dell'art. 119, quarto comma, in quanto le province e le città metropolitane sarebbero «private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite»; la seconda attiene alla previsione del passaggio di risorse dal bilancio provinciale (e delle città metropolitane) a quello statale (senza alcuna prescrizione sulla destinazione che lo Stato deve imprimere a tali risorse, salvo il riferimento al vincolo a versare l'importo «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato»), con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e capovolgimento dei «meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» (art. 119, primo, secondo e terzo comma).

La prima censura è avanzata dalla stessa Regione Veneto anche nel secondo ricorso (r.r. n. 42 del 2015) e dunque viene qui esaminata considerando congiuntamente gli argomenti svolti in entrambi i ricorsi.

Essa non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nel richiedere che, qualora venga lamentata - in via principale o incidentale - la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, venga fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (*ex multis*, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014).

Nel primo ricorso la Regione Veneto non soddisfa in alcun modo l'onere probatorio, in quanto né l'atto introduttivo né la memoria integrativa forniscono dati di alcun tipo. Al ricorso sono allegati due documenti, ma il primo di essi (Corte dei conti, sezione delle autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, esercizio 2013, 29 dicembre 2014), oltre a riguardare un esercizio non toccato dalle norme impugnate, non fornisce elementi precisi, mentre il secondo (Documento della Banca d'Italia Finanza pubblica, fabbisogno e debito, 14 maggio 2014) riguarda solo i commi 435 e 459 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (impugnati con il medesimo ricorso: sentenza n. 151 del 2016).



Nel secondo ricorso la Regione Veneto cerca di provare la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., producendo documenti allegati sia all'atto introduttivo, sia alla memoria integrativa.

Tali documenti, tuttavia, risultano inutilizzabili, in quanto consistono in tabelle prive di qualsiasi elemento (intestazione, firma o altro) idoneo a garantire o perlomeno a indicare la loro provenienza. Né la fonte delle tabelle è ricavabile dal ricorso (che si limita a citare i documenti) o dalla memoria (che parla di «prospetto aggiornato»). Dunque, poiché la Regione non ha fornito documenti ufficiali, ma mere rappresentazioni grafiche di dati contabili la cui provenienza non è nota, quanto prodotto non è idoneo a provare le affermazioni della ricorrente. Si rileva peraltro che il contenuto delle tabelle risulterebbe comunque, sotto diversi profili, inadeguato a fornire la prova richiesta.

Si deve osservare ancora che, nel descrivere la situazione delle province venete, la Regione non considera l'impatto delle misure adottate dallo Stato a favore delle province nel 2015, tramite il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, e tramite la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016). Questa Corte ha più volte precisato che le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 82 del 2015, n. 26 del 2014, n. 27 del 2010, n. 155 del 2006, n. 431 del 2004).

6.2.- Anche la seconda censura è avanzata dalla stessa Regione Veneto in entrambi i ricorsi e, dunque, viene qui esaminata considerando congiuntamente gli argomenti in essi svolti. Con tale censura è contestato il disposto passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse.

La questione non è fondata nei termini di seguito esposti.

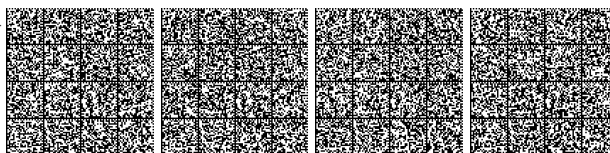
La riduzione della spesa corrente disposta dal comma 418 si inserisce, come già sottolineato, nel complesso disegno di riforma delle province e delle città metropolitane, avviato con la citata legge n. 56 del 2014, «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» (comma 51). Al tempo essa è diretta a perseguire il più generale obiettivo di miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica, come risulta confermato dall'ultimo periodo del comma 418, ove è previsto che l'ammontare della riduzione per ciascun ente è determinato «tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard».

La legge n. 56 del 2014 ha inciso sull'assetto delle province e delle città metropolitane sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale: con riferimento in particolare alle prime, riformandone gli organi politici e prevedendo la gratuità dei relativi incarichi (comma 84); individuando le loro funzioni fondamentali (comma 85) e stabilendo che le altre funzioni debbano essere riallocate dallo Stato e dalle regioni in base all'art. 118 Cost. (comma 89), con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite (commi 92, 96, lettera a, e 97, lettera b). Entrambe le innovazioni sono destinate, fra l'altro, a produrre una rilevante diminuzione della spesa provinciale.

La legge n. 56 del 2014 ha previsto una "regia" unitaria di tale complessa operazione di riallocazione delle funzioni, sia dettandone direttamente un'analitica disciplina (si veda, ad esempio, il comma 96), sia prevedendo successivi atti statali diretti a stabilire i criteri di individuazione delle risorse da trasferire (comma 92) e ad adeguare la legislazione sulla finanza degli enti territoriali, nel rispetto del criterio secondo il quale «le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto salvo quanto previsto dai commi da 5 a 11, sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite, in relazione ai rapporti attivi e passivi oggetto della successione, compresi i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione» (comma 97, lettera b).

Procedendo a rilento l'attuazione di tale disegno riformatore, il legislatore ha impresso ad essa una «spinta acceleratoria» (sentenza n. 159 del 2016), tramite l'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, in base al quale «[l]a dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento [...]». Con la citata sentenza n. 159 del 2016 questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte da diverse regioni su questa disposizione.

La riduzione della spesa e la previsione del corrispondente versamento di risorse «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato», disposti dal comma 418 e dall'art. 47, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014 (oggetto della proroga disposta dall'impugnato comma 451), si collocano in questo contesto. Ciò risulta espressamente nello stesso art. 47, comma 1 (il quale fa riferimento alle misure recate dalla legge n. 56 del 2014 e a quelle di cui all'art. 19 dello stesso



d.l. n. 66 del 2014, che ha aggiunto i commi 150-*bis* e 150-*ter* nella legge n. 56 del 2014), ma, per logica di sistema, deve essere ritenuto anche con riferimento al comma 418, come è confermato dalla circolare n. 1 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie (nella quale si legge che «[l]a riduzione incrementale della spesa corrente si coordina anche con la graduale attuazione dei processi di mobilità del personale definiti dalla legge 56 del 2014 e dai commi da 420 a 428») e dalla deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 30 aprile 2015, n. 17, Il riordino delle Province - Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari.

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.

Questa Corte ha già precisato sul punto che nel «processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere [...] l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite - così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente - deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione» (sentenza n. 10 del 2016).

6.3.- Sotto un diverso ma concorrente profilo viene in evidenza anche il secondo obiettivo al quale è diretta la riduzione della spesa delle province e delle città metropolitane disposta dal comma 418, ossia quello, più generale, di miglioramento dell'efficienza della spesa stessa, desumibile dal riferimento contenuto all'ultimo periodo dello stesso comma («[c]on decreto di natura non regolamentare [...] è stabilito l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard»). Anche per quel che riguarda i risparmi derivanti da tali riduzioni (oltre che dalla gratuità delle cariche politiche prevista all'art. 1, commi 24 e 84, della legge n. 56 del 2014), la previsione del versamento delle corrispondenti risorse al bilancio statale non risulta in contrasto con l'art. 119 Cost.

Il comma 418, invero, va letto in collegamento con il comma 419, in base al quale, in caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, lo Stato recupera le risorse a valere su imposte erariali il cui gettito è destinato alle province e alle città metropolitane.

Sotto tale profilo non si configura una riduzione delle attribuzioni fiscali delle Province, bensì una semplice compensazione conseguente al mancato versamento dei risparmi da parte delle stesse, necessaria per rendere effettiva la complessa fase di trasferimento delle funzioni.

6.4.- In conclusione la questione non è fondata.

7.- Nemmeno è fondata la quarta questione, riguardante la violazione dell'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., in quanto l'esclusione delle province «in dissesto alla data del 15 ottobre 2014» si tradurrebbe in una «discriminazione» tra enti territoriali.

Il terzo periodo del comma 418 è estraneo alla logica della perequazione, che presuppone un'azione di redistribuzione della ricchezza e di riduzione degli squilibri fra gli enti territoriali, attraverso o un'erogazione di risorse specificamente rivolta agli enti più deboli (in base all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.) o una minor erogazione rivolta agli enti più «ricchi» (sentenza n. 79 del 2014). La norma impugnata, invece, non ha una funzione riequilibratrice delle risorse destinate alle province, ma incide su flussi che scorrono in senso contrario, cioè dagli enti di area vasta al bilancio statale, in corrispondenza a una riduzione delle spese provinciali. L'esclusione delle province in dissesto si fonda



sulla oggettiva impossibilità, per queste, di versare risorse allo Stato e sul presumibile pregiudizio che la loro mancata esclusione arrecherebbe alla comunità provinciale.

La necessità di uniformità delle norme di coordinamento della finanza pubblica, risultante dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 176 del 2012 e n. 284 del 2009), va vagliata alla luce del criterio di ragionevolezza, nel senso che le norme di coordinamento possono ragionevolmente limitare la propria applicazione agli enti in bonis. La Regione ricorrente lamenta la discriminazione fra province, ma non argomenta l'irragionevolezza della esclusione delle province in dissesto, le quali si trovano invece, obiettivamente, in una situazione differenziata rispetto alle altre.

8.- La quinta questione, riguardante la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 119, primo comma, Cost., «sotto l'aspetto della non transitorietà della misura adottata», è infondata nei termini di seguito esposti.

Come visto, la riduzione della spesa corrente degli enti di area vasta, oltre a perseguire il generale obiettivo di efficienza della spesa pubblica, è principalmente connessa alla riforma degli enti stessi. Nello stesso oggetto del primo periodo del comma 418, dunque, si può individuare un limite implicito all'efficacia temporale della previsione, nel senso che la riduzione della spesa corrente e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla fase di passaggio delle funzioni non fondamentali ad altri enti, con conseguente riduzione dell'organico. Si tratta perciò di misure per loro natura e funzione intrinsecamente transitorie e per ciò stesso evidentemente destinate a venire meno una volta attuata la riforma, con il trasferimento delle funzioni non fondamentali ad altri enti e l'«adeguamento della legislazione [...] sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti [territoriali]» (art. 1, comma 97, primo periodo, della legge n. 56 del 2014).

9.- Si può ora passare all'esame delle questioni promosse dalla Regione Veneto con il secondo ricorso (r.r. n. 42 del 2015).

La prima questione (violazione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost.), come detto, corrisponde sostanzialmente alla terza questione proposta nel ricorso r.r. n. 36 del 2015: su di essa si può dunque rinviare al precedente punto 6. Quanto al profilo della mancanza di transitorietà (censurata dalla Regione Veneto sempre nel primo motivo del ricorso r.r. n. 42 del 2015), si può rinviare al precedente punto 8.

10.- La seconda questione (violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. per irragionevolezza e contraddittorietà «rispetto al percorso di riforma degli enti locali tracciato dal legislatore nazionale con la l. n. 56 del 2014») è infondata.

Tale questione è ricompresa in realtà in quella relativa all'art. 119, quarto comma, Cost., dichiarata infondata nel punto 6.1. Infatti, la lamentata violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. deriverebbe dall'impossibilità, per le province, di esercitare le funzioni fondamentali, pur ad esse mantenute dalla legge n. 56 del 2014, impossibilità di cui, però, come detto, la Regione non ha fornito prova.

Si può comunque notare che i commi 418, 419 e 451 non si pongono in contraddizione ma in coerenza con la legge n. 56 del 2014, contemplando una riduzione di spesa a fronte delle innovazioni introdotte da quest'ultima legge.

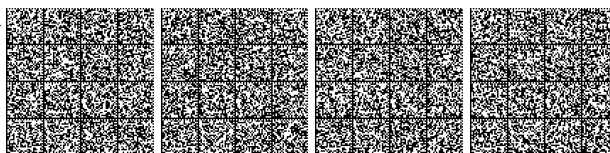
11.- La terza questione («compromissione della dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica ex art 114 Cost.») non è fondata.

Per essa valgono considerazioni simili a quelle svolte nel punto 5., nel senso che si tratta di una questione non dotata di una reale autonomia. La lamentata violazione dell'art. 114 Cost. deriverebbe dalla gravità della lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria, sicché tale questione è da ritenere ricompresa in quelle riguardanti gli artt. 118 e 119 Cost.

12.- La quarta questione, riguardante la violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, non è fondata.

Secondo la Regione, le norme impugnate impedirebbero il passaggio delle risorse dalle province agli enti subentranti (Regione e comuni) nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, cosicché da un lato gli enti stessi «difficilmente potranno disporre delle risorse necessarie a finanziare le funzioni non fondamentali loro attribuite», dall'altro la Regione «vedrà inevitabilmente ed illegittimamente compressa la propria potestà legislativa [di riordino delle funzioni], de facto vincolata e limitata dalla scarsità di risorse finanziarie provinciali imposta dallo Stato, tramite il contributo forzoso *de quo*».

Sul primo profilo si può osservare che, come visto, le risorse versate allo Stato in parte si devono ritenere destinate a una futura riassegnazione agli enti subentranti. Inoltre, mentre per le funzioni fondamentali la Regione ha cercato di fornire una prova (peraltro non utilizzabile, come visto al punto 6.1.), per le funzioni non fondamentali manca qualsiasi allegazione volta a suffragare l'insufficienza di risorse. Infine, i parametri invocati non sono conferenti: se la lesione deriva dall'insufficienza delle risorse ai fini dell'esercizio delle funzioni non fondamentali «riallocate», si ricade nell'ambito dell'art. 119, quarto comma, Cost., che non è stato evocato.



Quanto al secondo profilo, va osservato che l'asserita compressione del potere legislativo regionale di riordino delle funzioni rappresenterebbe, ad ammetterla, una semplice conseguenza "di fatto" delle norme impugnate (come riconosce la stessa Regione). È inoltre una conseguenza meramente eventuale, come risulta anche dal fatto che la Regione Veneto ha dato attuazione alla legge n. 56 del 2014 con la legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali), la quale ha confermato in capo alle province le funzioni non fondamentali ad essa attribuite (artt. 2 e 8).

Infine, non sussiste nemmeno la violazione del principio di leale collaborazione. Se anche le norme impugnate impedissero, come lamenta la ricorrente, una «libera attribuzione di funzioni provinciali non fondamentali» da parte delle regioni, «concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014», il principio in questione non ne risulterebbe violato, dato che, come affermato da questa Corte, un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 5 e 117 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso di cui al r.r. n. 36 del 2015;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso di cui al r.r. n. 36 del 2015;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso di cui al r.r. n. 42 del 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

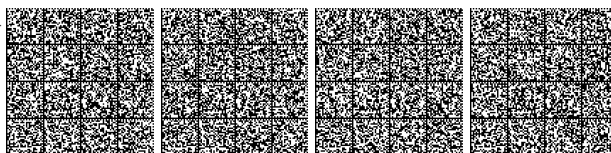
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 206

Ordinanza 6 - 21 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Pagamento delle spese e degli onorari spettanti al difensore d'ufficio in caso di irreperibilità dell'assistito - Garanzia dello Stato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), art. 116.

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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), promossi dal Tribunale ordinario di Roma con ordinanze del 20, 23 e 17 aprile 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 133, 134 e 168 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana nn. 27 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione di R. R., nonché gli atti di intervento dell'Unione delle Camere penali italiane, dell'Associazione difensori d'ufficio Roma e del Presidente del Consiglio dei ministri.

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2016 e nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Beniamino Migliucci per l'Unione delle Camere penali italiane, Andrea Florita per l'Associazione difensori d'ufficio Roma, Francesco Tagliaferri per R.R. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanze del 17, 20 e 23 aprile 2015, il giudice penale del Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), per contrasto con gli artt. 3, 97 e 111 della Costituzione;

che il rimettente - chiamato a decidere sull'istanza di liquidazione del compenso professionale ai difensori, nominati d'ufficio, di soggetti irreperibili - osserva che la tutela del credito del difensore d'ufficio da parte dello Stato determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai difensori di fiducia, che sopportano l'alea dell'irreperibilità o dell'insolvenza dei propri assistiti;



che tale disparità non sarebbe bilanciata dall'esigenza di garantire il diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost., poiché esso tutela anche le parti che intendono avvalersi di un difensore di fiducia e la sua attuazione sarebbe, in ogni caso, assicurata dal meccanismo del patrocinio a spese dello Stato, di cui agli artt. 74 e seguenti del d.P.R. n. 115 del 2002;

che, l'illegittimità della previsione non sarebbe esclusa dall'obbligatorietà dell'assunzione dell'incarico, poiché l'iscrizione nelle liste dei difensori d'ufficio avviene su base volontaria e la valutazione del rischio di insolvenza non può essere anticipata al momento dell'iscrizione;

che l'irragionevole disparità di trattamento si determinerebbe, ad avviso del rimettente, anche rispetto al difensore di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato, poiché la disciplina dell'istituto prevede oneri e responsabilità a carico del richiedente, nonché limiti all'ammissibilità del beneficio e meccanismi di controllo e revocabilità, mentre il sistema delineato dall'art. 116 subordina il pagamento dell'onorario alla mera irreperibilità dell'assistito o alla sua insolvenza;

che, evidenzia ancora il rimettente, la certezza di veder remunerato il proprio operato potrebbe spingere il difensore a scelte di strategia processuale (quali la proposizione di impugnative palesemente infondate ovvero la scelta del rito ordinario in luogo di quello alternativo) non funzionali al miglior interesse dell'assistito, ma tese, invece, a lucrare un maggior compenso per sé, con conseguente aggravio dei carichi di lavoro degli uffici giudiziari e lesione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., e del principio di ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111 Cost., la cui lesione è stata evocata nei giudizi iscritti ai nn. 133 e 134 del registro ordinanze 2015;

che, nel giudizio iscritto al n. 134 del registro ordinanze 2015, si è costituito l'avvocato R.R. concludendo per la non fondatezza della questione, poiché le fattispecie messe a confronto non sono comparabili e l'illegittimità costituzionale della norma non può derivare dall'uso distorto e strumentale che di essa può essere fatto in concreto;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi, deducendo l'inammissibilità delle questioni per erronea interpretazione, da parte del rimettente, della norma che, per il pagamento del compenso, richiede, non la semplice irreperibilità dell'assistito, ma l'infruttuoso tentativo di recupero del credito professionale;

che la difesa erariale deduce, altresì, la non fondatezza della questione, poiché la situazione del difensore d'ufficio non è comparabile con quella del difensore di fiducia e con quella del difensore di soggetto ammesso a gratuito patrocinio, mentre l'incidenza sul buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione e sulla ragionevole durata del processo deriverebbero, in via ipotetica, dall'uso distorto della norma e non dalla disciplina da essa dettata;

che nei giudizi iscritti ai nn. 133 e 134 del registro ordinanze 2015 è intervenuta l'Associazione dei difensori d'ufficio che ha asserito di avere un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, avendo, tra i propri fini statuari, quello di promuovere iniziative per garantire l'equa e sollecita retribuzione del difensore d'ufficio, e ha chiesto la declaratoria di inammissibilità ovvero di non fondatezza delle questioni;

che nel giudizio iscritto al n. 133 del registro ordinanze 2015 è intervenuta l'Unione delle Camere penali italiane, che ha rappresentato il proprio interesse al giudizio in considerazione del ruolo ad essa attribuito dall'art. 29, comma 1-bis, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, nella formazione e valutazione dell'idoneità degli avvocati che intendono esercitare la difesa d'ufficio, e ha chiesto la declaratoria di non fondatezza della questione.

Considerato che il giudice penale del Tribunale ordinario di Roma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), nella parte in cui prevede la garanzia dello Stato per il pagamento delle spese e degli onorari spettanti al difensore d'ufficio, che non è stato in grado di reperire il proprio assistito, perché determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento con il difensore di fiducia e con quello di soggetto ammesso al beneficio del gratuito patrocinio e potrebbe indurre a scelte di strategia processuale lesive dei principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione e di ragionevole durata del processo;

che, in considerazione dell'identità della norma denunciata e della parziale identità delle censure, i giudizi vanno riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia;

che, in via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e qui allegata, che ha dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione dei difensori d'ufficio e dell'Unione delle Camere penali italiane;

che la questione è manifestamente infondata;



che la lesione dell'art. 3 della Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento non sussiste quando, in considerazione della diversità delle fattispecie poste a confronto, la diversa disciplina delle situazioni si giustifichi in termini di ragionevolezza (*ex multis*, sentenza n. 146 del 2016);

che, con riferimento al confronto con il difensore di fiducia, la convenzione in ordine alla corresponsione degli onorari integra il rapporto di mandato libero professionale che lega il difensore all'assistito, esponendo sul piano privatistico il legale a rischio di inadempimento da parte del proprio cliente, situazione questa che non è in alcun modo comparabile al mandato difensivo del legale nominato d'ufficio, che è chiamato ad una prestazione *ex lege*, imposta dallo Stato per l'attuazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e non rinunciabile;

che la diversità delle situazioni non è incisa dalla volontarietà dell'iscrizione nelle liste dei difensori d'ufficio, poiché essa non riguarda l'assunzione di uno specifico incarico defensionale, rispetto alla cui accettazione il legale nominato d'ufficio non ha alcuna disponibilità, non potendo rifiutare;

che, quanto alla disciplina del patrocinio a spese dello Stato, essa rinviene il suo presupposto nella non assenza del beneficiario e l'onere di pagamento è posto definitivamente a carico dell'erario, mentre la liquidazione della difesa di ufficio, il cui presupposto si rinviene nella irreperibilità ovvero insolvenza dell'assistito, costituisce una mera anticipazione, che lo Stato è tenuto a recuperare (ordinanze n. 160 del 2006, n. 328 e n. 266 del 2003);

che il rischio di scelte difensive inutilmente onerose e comunque sanzionabili disciplinarmente non è direttamente riconducibile all'applicazione della norma, ma costituisce un inconveniente di fatto, non implicante un profilo di costituzionalità ai sensi degli artt. 97 e 111 Cost. (in tal senso, sentenza n. 157 del 2014);

che, inoltre, il riferimento all'art. 97 Cost. risulta estraneo alla concreta fattispecie denunciata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 116 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 5 luglio 2016

ORDINANZA

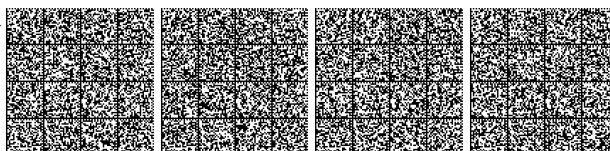
Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con le ordinanze emesse dal Tribunale ordinario di Roma, sezione IV penale, il 20 e 23 aprile 2015 (r.o. n. 133 e 134 del 2015). Rilevato che l'Associazione difensori d'ufficio e l'Unione delle Camere penali italiane hanno depositato, rispettivamente in data 28 e 27 luglio 2015, atto di intervento, la prima in entrambi i giudizi, la seconda nel solo giudizio r.o. n. 133 del 2015; che le predette associazioni non risultano essere parti nel giudizio *a quo*; che le associazioni hanno rappresentato di avere un interesse qualificato ad intervenire nel giudizio; che, in proposito, l'Associazione dei difensori di ufficio ha dichiarato di essere portatrice, sulla base delle disposizioni del proprio statuto, degli interessi dei difensori di ufficio e, in particolare, ha rappresentato che tra le finalità e l'oggetto sociale del proprio statuto vi è espressamente «la promozione di iniziative volte a garantire l'equa e sollecita retribuzione del difensore di ufficio»; che, a sua volta, l'Unione delle Camere penali italiane ha affermato che la questione, nel coinvolgere in maniera diretta principi di portata costituzionale, quali il diritto di difesa (art. 24 Cost.), il giusto processo (art. 111 Cost.) e il buon andamento (art. 97 Cost.), incide sui diritti e i doveri e le prerogative dell'Avvocatura che costituiscono valori la cui difesa rientra tra gli scopi primari dell'Unione delle Camere penali italiane, anche in relazione al ruolo riconosciuto dalla legge nella formazione e idoneità degli avvocati ai sensi dell'art. 29 comma 1-bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale. Considerato che nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale sono ammessi a partecipare, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Giunta regionale, per costante giurisprudenza di questa Corte, soltanto le parti del giudizio principale (*ex plurimis*, ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015 ed allegata alla sentenza n. 221 del 2015); che l'intervento di soggetti estranei al giudizio *a quo* può essere ammesso, secondo la medesima giurisprudenza, esclusivamente quando questi risultino titolari di una situazione giuridica qualificata, inerente, cioè, in modo specifico al rapporto controverso e, perciò, suscettibile di essere direttamente e immediatamente incisa dagli effetti della pronuncia di questa Corte, distinguendosi dalla posizione di soggetti genericamente coinvolti, a qualsiasi titolo o ragione, nelle diverse vicende relative alle disposizioni oggetto di censura; che, nel caso di specie, le predette associazioni sono portatrici di un interesse solo generico al rigetto della prospettata questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati dall'Associazione difensori d'ufficio e dall'Unione delle Camere penali italiane.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 giugno 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Previsione di vincoli settennali alla tipizzazione urbanistica nelle aree soggette all'espianto di alberi di ulivo colpiti dall'infezione causata dalla *xylella*.

- Legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7 (“Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da *xylella* fastidiosa”), art. 1.

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

Contro Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Michele Emiliano, con sede in Bari (cap. 70100), Lungomare Nazario Sauro per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, pubblicata nel Bollettino Ufficiale telematico della regione n. 40 del 12 aprile 2016, recante «Modifica di tutela delle aree colpite da *xylella* fastidiosa», per violazione degli articoli 3, 41, 42, 43, 117, commi 1 e 3, 118 e 120 Cost.

L'art. 1, comma 1, della legge regionale Puglia n. 7/2016 dispone che: «In tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale, al fine di garantire la continuità dell'uso agricolo, i terreni interessati da infezione a causa della *xylella* fastidiosa o complesso disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.) e per questo interessati da espianto, abbattimento o spostamento di alberi di ulivo, non possono cambiare per i successivi sette anni la tipizzazione urbanistica vigente al momento dell'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di ulivo, né essere interessati dal rilascio di permessi di costruire in contrasto con la precedente destinazione urbanistica. Di tale divieto è dato atto nei certificati di destinazione urbanistica sulla base di specifiche segnalazioni da parte delle strutture regionali ai sensi e secondo le modalità di cui all'art. 2».

La disposizione, dunque, istituisce un vincolo di natura urbanistica sulle aree che, per effetto dell'infezione dal batterio della *xylella* fastidiosa e del co.di.r.o., siano interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento degli alberi di ulivo.

Al dichiarato fine di garantire la continuità dell'uso agricolo dei terreni, quindi, le zone territoriali omogenee a destinazione rurale interessate dal batterio non possono mutare la destinazione urbanistica vigente al momento dell'espianto per sette anni, né essere interessate dal rilascio di permessi di costruire che siano in contrasto con la preesistente destinazione urbanistica.

A tal proposito, si rappresenta che la citata norma, nella sua precedente formulazione, prescriveva - per le sole piante di ulivo monumentale - la destinazione agricola per 15 anni delle aree soggette ad espianto.

Contestualmente, il comma 3 del citato art. 1 prevede una deroga a quanto previsto al precedente comma 1, disponendo che:

«È fatta salva la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e per le quali sia stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale (VIA) e ricorrano congiuntamente i seguenti requisiti:

- a) che l'opera autorizzata con procedura VIA abbia un livello di progettazione esecutiva e sia immediatamente cantierabile;
- b) che si sia adempiuto a tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti;
- c) che l'opera oggetto di autorizzazione sia coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all'esercizio dell'opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale».



Tale deroga al suddetto vincolo urbanistico opera dunque per le sole opere pubbliche «prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente».

In altre parole, la deroga è quindi prevista per le opere pubbliche per le quali, in fase di fattibilità, non sia stata possibile una collocazione alternativa e che risultino necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e che abbiano già ottenuto la VIA, in presenza in ogni caso di altri tre requisiti (congiuntamente) indicati alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del medesimo comma 3, sopra riportate.

La citata normativa assume rilevanza, tra l'altro, nell'ambito della costruzione delle infrastrutture gas di competenza nazionale che interessano la Regione Puglia.

Si fa riferimento specificatamente al punto di interconnessione tra il metanodotto TAP e la rete nazionale di Snam Rete Gas, nonché per la posa dei metanodotti di interesse nazionale appartenenti alla rete nazionale gasdotti.

La disposizione finisce per interessare tutte le opere che non abbiano le caratteristiche previste dalla norma in esame per un'eventuale deroga (ivi compresi elettrodotti, oleodotti, acquedotti non pubblici, ponti radio, ecc.).

Va precisato che gli effetti che deriverebbero da tale vincolo urbanistico possono essere diversi in base al fatto che le opere siano completamente interrato o siano fuori terra. In particolare:

per le opere completamente interrato il vincolo urbanistico non opera, in quanto la posa di un metanodotto o di una tubazione in senso generale non necessita di modifica della destinazione urbanistica agricola dei terreni;

per le opere fuori terra il vincolo urbanistico dispiega pienamente i propri effetti, in quanto costruzione/edificazione comporta necessariamente un cambiamento della tipizzazione urbanistica, in caso di aree precedentemente agricole.

Ciò premesso, la formulazione dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 7 del 2016 si pone ad ostacolo - di fatto - alla realizzazione delle infrastrutture sopra richiamate qualora queste siano localizzate nelle aree interessate dall'infezione di xylella fastidiosa e co.di.r.o., e ciò dal momento che oleodotti, gasdotti, elettrodotti ed acquedotti non sono opere pubbliche e, in particolare, non sono finalizzate «alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente», ma sono invece opere private, in quanto in capo a soggetti diversi dallo Stato, ancorché di interesse pubblico, anche particolarmente rilevante.

Alla luce della normativa così ricostruita, la norma regionale ha l'effetto di impedire il rilascio della prevista intesa Stato-Regione nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione delle infrastrutture, in quanto la Regione Puglia sarebbe tenuta, in applicazione della norma regionale, a negare sempre e comunque l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti.

L'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7 presenta dunque, ad avviso della Presidenza ricorrente, indubbi profili di illegittimità costituzionale in relazione alle disposizioni contenute negli articoli 3 Cost. (violazione del principio di uguaglianza); 41, 42 e 43 Cost. (violazione dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata), nonché si pone in contrasto con i principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento, di cui agli articoli art. 43 e 49 del Trattato U.E. e quindi dell'art. 117, primo comma, Cost., nonché in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dell'art. 118 Cost. (riparto costituzionale delle competenze amministrative) e dell'art. 120 Cost. (principio di leale collaborazione).

In particolare, circa la violazione dell'art. 3 Cost., si osserva che appare pregiudicato il principio di uguaglianza allorché la deroga viene concessa dalla disposizione impugnata solo con riguardo alle «opere pubbliche» e non anche alle opere private di interesse pubblico, che meritano ragionevolmente identica disciplina.

Ancora, essendo la materia in oggetto tra quelle a competenza concorrente, la potestà legislativa regionale deve esplicitarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dal legislatore nazionale e con spirito di collaborazione.

Questi principi, nel caso di specie, risultano violati poiché la previsione regionale si pone in contrasto con le norme nazionali vigenti, ed in particolare con i commi 7, lettera *g)*, e 8, lettera *b)*, n. 2 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, che riservano allo Stato, di intesa con la Conferenza unificata, rispettivamente «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» e «l'individuazione della rete nazionale dei gasdotti».

La previsione regionale impugnata costituisce un ostacolo alla realizzazione delle infrastrutture energetiche sul territorio regionale, violando di fatto il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Quanto alla violazione dell'art. 118 Cost., relativamente al riparto costituzionale delle competenze amministrative, si rileva che:

le competenze amministrative ed autorizzatorie per gli impianti oggetto dell'intervento normativo sono state poste dall'art. 29, comma 2, lettera *g)*, 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) in capo allo Stato in quanto opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema energetico e degli approvvigionamenti;

la competenza statale verrebbe elusa dalla norma regionale, che pone un impedimento assoluto all'ottenimento dell'intesa regionale prevista dall'art. 1, comma 8, lettera b), n. 2, della legge n. 239 del 2004 necessaria ai fini della realizzazione delle opere in commento.

Sulla questione, l'ecc.ma Corte costituzionale adita si è già pronunciata, dichiarando l'incostituzionalità di alcune norme regionali che disponevano l'incompatibilità/inidoneità di determinate infrastrutture con specifiche aree del territorio regionale.

In particolare, con riferimento alla materia della potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», codesta Corte ha costantemente affermato che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano invece necessarie idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (*ex pluribus* sentenza n. 165 del 2011)».

Per gli stessi motivi sopra descritti, la norma regionale sopra indicata presenta profili di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 41, 42 e 43 Cost., cioè dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata.

La disposizione si pone altresì in contrasto con i principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento, di cui agli articoli art. 43 e 49 del Trattato U.E. e quindi dell'art. 117, primo comma, Cost., oltre che in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

P.Q.M.

Si conclude affinché l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Puglia n. 7 dell'11 aprile 2016, pubblicata nel Bollettino Ufficiale e telematico della Regione Puglia n. 40 del 12 aprile 2016.

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri del 10 giugno 2016.

Roma, 10 giugno 2016

Gli avvocati dello Stato: NUNZIATA - GRASSO

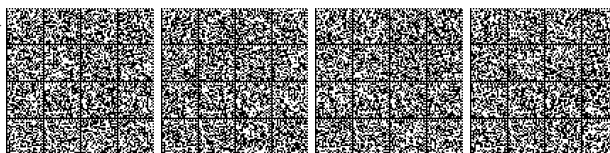
16C00173

N. 4

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 14 giugno 2016
(della Regione Emilia-Romagna)*

Ambiente - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, trasmessa alla Regione Emilia-Romagna e al Comune di San Giovanni in Persiceto, avente ad oggetto “Procedura di infrazione P.I. 2003/2077. Esecuzione della sentenza della Corte di Giustizia UE del 2 dicembre 2014, resa nella causa C-196/13 relativa alla condanna della Repubblica italiana per inadempimento e mancata esecuzione delle direttive in materia [di gestione dei rifiuti]. Sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 260 TFUE. Azione di rivalsa nei confronti degli enti responsabili” - Invito rivolto alla Regione, quale responsabile in solido con il Comune, a volere concordare con l'Ente locale le modalità attraverso le quali procedere al reintegro degli importi anticipati dallo Stato.

– Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'UE, del 1 aprile 2016, n. R.G. 31511.

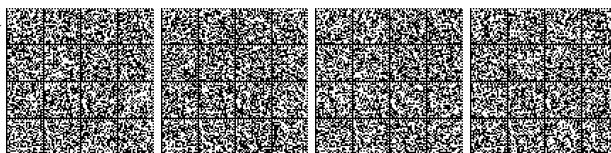


Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente della giunta regionale, legale rappresentante *pro tempore*, sig. Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della giunta regionale progr. n. 697 del 16 maggio 2016, rappresentata e difesa per mandato speciale a margine dal prof. avv. Franco Mastragostino (C.F. MST FNC 47E07 A059Q; pec: francomastragostino@ordineavvocatibopec.it) e dal prof. avv. Adriano Giuffrè (pec: adrianiogiuffre@ordineavvocatiroma.org, C.F. GFF DRN 38R28 F912D), ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via dei Gracchi n. 39, contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica; per l'annullamento - della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, a firma del ragioniere generale, trasmessa tramite PEC in data 1° aprile 2016 al Presidente della Regione Emilia Romagna e al sindaco del Comune di San Giovanni in Persiceto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi, al Ministero ambiente, all'Avvocatura generale dello Stato e all'Ufficio coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, avente ad oggetto: «Procedura di infrazione P.I. 2003/2077. Esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014, resa nella causa C-196/13 relativa alla condanna della Repubblica italiana per inadempimento e mancata esecuzione delle direttive in materia-sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — Azione di rivalsa nei confronti degli enti responsabili», nota con la quale, dopo aver ricordato che per dare esecuzione alla predetta sentenza il Ministero dell'economia e delle finanze ha già provveduto a pagare la sanzione iniziale e la prima penalità semestrale, in via di anticipazione, ai sensi dell'art. 43, comma 9-bis della legge n. 242/2012, la Ragioneria dello Stato comunica di dare avvio alla procedura di rivalsa «a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni censurate dalla Corte di giustizia europea» imputando a carico della Regione Emilia Romagna l'importo complessivo di Euro 776.017,00, (come analiticamente riportato nell'elenco in Allegato 2), relativo alla non ancora completata bonifica del sito Razzaboni (discarica ubicata in Comune di San Giovanni in Persiceto), e con cui si invita la Regione medesima, «quale responsabile in solido con i (il) Comuni (e) in indirizzo, ai sensi dell'art. 250 del decreto legislativo n. 152/2006», «ai fini del raggiungimento dell'intesa sulle procedure di recupero degli importi anticipati dallo Stato» a voler «concordare con gli (l') Enti (e) locali (e) le modalità attraverso le quali procedere al suddetto reintegro», con l'avvertimento che, decorsi novanta giorni senza alcuna indicazione in merito alle predette modalità di reintegro, «si procederà al recupero delle risorse a carico dei singoli soggetti interessati ai sensi della normativa vigente»;

Premesso in fatto

Il presente conflitto è volto a contrastare la prosecuzione di una azione del tutto ingiustificata ed illegittima dello Stato che — resosi inadempiente, proprio a causa di una più volte rilevata carenza ed inadeguatezza del sistema legislativo e normativo dallo stesso apprestato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva, in ordine ai rimedi richiesti e sollecitati dalla Commissione europea, per rendere effettiva e definitiva la bonifica dei siti inquinati rilevati nell'intero nostro Paese — intende ora riversare e scaricare sulla (singola) Regione, e segnatamente sulla Regione Emilia Romagna, per l'unica discarica risultata in contrasto con le richieste della Commissione, ogni responsabilità per tale contestato inadempimento, che è apparso, in verità, «di carattere generale e strutturale», come rilevato dalla Commissione dell'Unione europea nel ricorso che ha dato luogo alla prima sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2007 (causa C - 135/05). Responsabilità dell'inadempimento che non è in alcun modo imputabile alla Regione Emilia Romagna, sia perché soggetto non responsabile dell'inquinamento di cui si discute, che riguarda un sito di proprietà privata, della quale ha illecitamente abusato il privato proprietario, sia perché non posta in grado, mediante dotazione di mezzi finanziari adeguati, al fine di mettere l'ente locale territorialmente interessato nelle condizioni di porre in campo le azioni programmatiche che risultano necessarie per completare la bonifica (mezzi che pure sono stati più volte chiesti e sollecitati dalla stessa Regione), di far fronte al ruolo di ente sostitutivo dello Stato nell'adempimento richiesto dagli organi europei.

La mancanza di un titolo di responsabilità addossabile alla Regione, dovuta ad una erronea, infondata e strumentale lettura dell'art. 250 del decreto legislativo n. 152/2006, sostenuta dagli apparati amministrativi del Ministero ambiente, la sua netta contestazione in relazione al riparto di competenze fra Stato e regioni in materia ambientale, così come la palese violazione del procedimento di leale collaborazione, che avrebbe dovuto e deve, secondo la legge e la giurisprudenza ineccepibile di codesta Corte costituzionale, improntare i rapporti fra enti dotati di garanzie costituzionali - e che qui necessariamente vengono in rilievo, essendo stato attivato un ruolo sostitutivo ed un procedimento



sanzionatorio per la pretesa carenza di esercizio di funzioni sostitutive - sono già state evidenziate nei due precedenti conflitti di attribuzione, che la Regione ha dovuto intraprendere in relazione a questa vicenda.

Trattasi del conflitto reg. ric. n. 1/2016, con il quale è stato impugnato l'atto di diffida del Presidente del Consiglio dei ministri 26 novembre 2015, emanato ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, e dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, rivolto sia al Comune di San Giovanni in Persiceto, che alla Regione Emilia Romagna, «di rilasciare il provvedimento di conclusione del procedimento, ai sensi dell'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» (provvedimento che non spetta certamente alla Regione emanare, non essendo soggetto responsabile, né soggetto attuatore della bonifica); atto conclusivo che sarebbe richiesto dalla Commissione per ritenere superata l'infrazione e venuto meno l'inadempimento; e del conflitto reg. ric. n. 3/2016, con il quale è stata impugnata la risposta negativa - peraltro rilasciata dalla Direzione generale rifiuti del Ministero ambiente e non dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - alla richiesta inoltrata a firma del Presidente della Regione Emilia Romagna, di ritiro della diffida per insussistenza di responsabilità della Regione e contenente l'invito ad avviare un procedimento effettivo di leale collaborazione, secondo le corrette modalità e le procedure, anche formali, delineate dall'art. 8 della legge n. 131/2003, e dall'art. 41 della legge n. 234/2012 (potere sostitutivo dello Stato nel caso di obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea), per risolvere congiuntamente la situazione dell'inadempimento dello Stato italiano nei confronti delle richieste della Comunità europea. Mezzi di impugnazione con cui la Regione Emilia Romagna ha reagito avverso le inaccettabili modalità di relazione con le quali, scaricando del tutto illogicamente e ingiustificatamente sulla Regione una responsabilità che non le è propria, lo Stato ha deciso di uscire da una situazione dallo stesso originata e di cui esso stesso e non la Regione è l'unico responsabile.

Non tenendo in considerazione alcuna i conflitti di attribuzione già proposti, è quindi sopraggiunta, mediante PEC trasmessa al Presidente della Regione Emilia Romagna in data 1° aprile 2016, la nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato, meglio specificata in epigrafe.

Nel configurare l'avvio della procedura di rivalsa, prevista dall'art. 43 della legge n. 234/2012, con tale nota risulta attivato il relativo procedimento, di cui ai commi 6 e 7, contemplandosi anche l'invito nei confronti della Regione a cercare «il raggiungimento dell'intesa con l'ente locale interessato sulle procedure di recupero degli importi anticipati dallo Stato» e a voler «concordare con gli (l') Enti (e) locali (e) le modalità attraverso le quali procedere al suddetto reintegro», il quale potrà avvenire «anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse», ai sensi di quanto consentito dall'art. 43, comma 9-bis, con l'avvertimento che, decorsi novanta giorni senza alcuna indicazione in merito alle predette modalità di reintegro, «si procederà al recupero delle risorse a carico dei singoli soggetti interessati ai sensi della normativa vigente».

È evidente, pertanto, l'interesse della Regione a contrastare anche questa azione, pur se ancora nella sua fase iniziale, per gli innegabili effetti lesivi che comunque essa prefigura, a mente dell'ultimo disposto sopra citato, che sembra porre le basi di un recupero mediante compensazione, una volta decorsi i novanta giorni dalla avvenuta comunicazione, senza riscontro sull'intesa da ricercarsi con l'ente locale coinvolto.

Tutto quanto sopra premesso, la Regione Emilia Romagna impugna, pertanto, per conflitto di attribuzione, la nota sopra citata, per i seguenti motivi in

Diritto

- 1) *Violazione dell'art. 250 del decreto legislativo n. 152/2006 che, in attuazione dell'art. 117, secondo comma Costituzione, ripartisce le funzioni amministrative in materia di adempimenti concernenti la bonifica dei siti inquinati, per erronea qualificazione del presupposto di fatto e di diritto nel ravvisare la responsabilità della Regione. Illegittimità derivata.*

La sopra citata nota del Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento Ragioneria generale dello Stato con la quale si comunica di avviare il procedimento di rivalsa nei confronti della Regione (e dell'ente locale interessato), per il titolo di cui in premessa, costituisce la prosecuzione dell'illegittimo comportamento e dell'illegittimo procedimento avviato con la diffida già impugnata ed è espressione di un orientamento governativo che continua a dare per scontata la responsabilità della Regione per l'inadempimento alle richieste della Commissione dell'Unione europea e per la conseguente maturazione delle sanzioni comminate, invero, allo Stato italiano, da ultimo con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014.



In tale prospettiva, siffatta determinazione appare, pertanto, illegittima per illegittimità derivata, poiché insiste sulla erronea interpretazione del riparto delle competenze ed attribuzioni fra Stato e Regioni in materia di bonifica dei siti inquinati, invocando l'art. 250 del decreto legislativo n. 152/2006, che tuttavia, come è già stato contestato con i due precedenti conflitti, non è norma fondativa del titolo di responsabilità pretesamente ravvisato in materia e nella specifica situazione.

Al contrario - come si è già rilevato - la Regione ha fatto tutto quanto era in suo potere, sorreggendo le operazioni di bonifica messe in campo dal Comune di San Giovanni in Persiceto (a fronte della impossibilità di costringere il privato proprietario dell'area, ad eseguirli), finanziando, dapprima, con l'erogazione di Euro 216.200,00 a totale copertura delle spese occorrenti, gli interventi di messa in sicurezza del sito (MISE), che ha dato luogo al collaudo positivo, nel 2008, degli interventi relativi ai rinvenimenti di rifiuti del 2001 (quelli per i quali era sorta la procedura di infrazione, poi conclusa con la sentenza della Corte di giustizia del 2007) e, di seguito, finanziando, con fondi provenienti da risorse proprie, con ben Euro 3.604.902,00 la realizzazione delle opere di messa in sicurezza e di bonifica degli ulteriori rinvenimenti di rifiuti, avvenuti nel 2010 e nel 2012, in area limitrofa e diversa da quella interessata dalla procedura di infrazione. Per il definitivo completamento della bonifica dell'intera area in cui sono emersi rifiuti - che la Commissione dell'Unione europea richiede sia integralmente svolta, pena il protrarsi dell'inadempimento - la Regione, ha, altresì, chiesto ripetutamente al Ministero dell'ambiente di essere ammessa ai relativi finanziamenti statali, ma senza esito alcuno.

Ora, il Ministero dell'economia e delle finanze mostra di non avere contezza alcuna di tutti i precedenti rapporti intercorsi fra il Governo e, in particolare, fra il Ministero ambiente e la Regione Emilia Romagna, sia per quanto riguarda le ripetute richieste dalla stessa avanzate, affinché fosse previsto ed ammesso ad urgente finanziamento un intervento finanziario dello Stato per realizzare la definitiva bonifica del sito in questione (si veda l'allegato n. 7 al primo conflitto reg. ric. n. 1/2015), da ultimo nuovamente richiesto con nota dell'assessore regionale all'ambiente, Paola Gazzolo, in data 18 marzo 2016 (che si allega alla presente impugnazione), sia con riferimento alla richiesta di procedere in base alle procedure di leale collaborazione a definire la vertenza, sia, infine, con riferimento ai conflitti di attribuzione sollevati di fronte all'inerzia dello Stato.

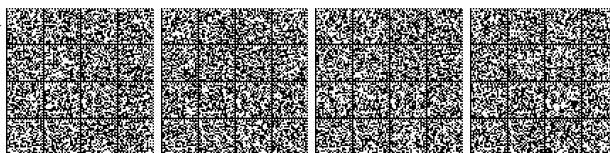
Il che rende ancora più grave e lesiva la posizione nel complesso assunta ed oggi proseguita.

2) *Violazione dei principi di leale collaborazione, di cui agli articoli 8 legge n. 131/2003 e 41 della legge n. 234/2012, attuativi dell'art. 120, secondo comma Costituzione, nell'applicazione dell'art. 43 della medesima legge n. 234/2012 sulla rivalsa. Incompetenza dell'Organo Dipartimento Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze in luogo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Violazione dell'autonomia politica della Regione.*

La nota impugnata, emessa dalla Ragioneria, fa parte di un procedimento di recupero amministrativo. Se dovesse essere qualificata già come titolo esecutivo, essa sarebbe illegittima, per violazione del procedimento stesso di rivalsa, in quanto assunta da un Organo tecnico-burocratico, e in assenza di una intesa, laddove la legge prevede, invece, che il titolo esecutivo sia formato con un decreto ministeriale, previa intesa con gli enti territoriali interessati (art. 43, comma 7, legge n. 234/2012).

In disparte tale profilo, su cui si tornerà in prosieguo, essa è sicuramente illegittima per gli enunciati motivi di cui in epigrafe, con riferimento alla sottostante questione dei rapporti fra enti costituzionali, sollevata dalla Regione nella complessiva azione di conflitto sulla vicenda, in quanto non spetta allo Stato, e per esso alla Presidenza del Consiglio dei ministri, consentire ad una struttura tecnico-burocratica, quale la Ragioneria generale - Ispettorato per i rapporti finanziari con l'Unione europea - di emanare un atto prescrittivo nei confronti della Regione Emilia Romagna, al di fuori dallo schema normativo definito dall'art. 8 della legge n. 131/2003 e, con specifico riferimento alle questioni che sorgono con gli organi comunitari, dall'art. 41 della legge n. 234/2012.

La Regione Emilia Romagna ha avviato da subito le procedure di leale collaborazione per venire a capo del problema posto dalla sentenza di condanna del 2 dicembre 2014, ma lo Stato non vi ha dato seguito, ed ha invece proseguito attraverso un procedimento burocratico-amministrativo, spostando la questione su di un altro piano, utilizzando un circuito che si è posto al di fuori delle invocate corrette modalità di leale collaborazione, lasciando senza risposta la richiesta avanzata dal Presidente della Regione di affrontare la questione con le procedure di leale collaborazione in ordine al riscontro da fornire alla Commissione dell'Unione europea e al sollecitato completamento delle operazioni di risanamento del sito.



È evidente, quindi, l'illegittimità di un atto che dà avvio ad un procedimento amministrativo privo del presupposto della previa decisione politica che ne costituisce la condizione di legalità. Oltre che giuridica, la questione pone una priorità logica, nel senso che prima del *quantum* e del *quomodo*, va valutato l'*an* della pretesa debitoria. L'*an* avrebbe dovuto essere oggetto di una valutazione congiunta degli Organi politici statali e regionali o, in alternativa, di una decisione di questa Ecc.ma Corte quale giudice del conflitto. Inoltre, anche il *quantum* deve essere determinato solo a seguito della ricognizione del ruolo e della responsabilità di ciascuna delle amministrazioni coinvolte, sicché la comunicazione/atto della Ragioneria, resa in un'ottica squisitamente burocratica, degrada ogni valutazione ad un'attività di mero rapporto amministrativo-contabile, come se fosse già accertato ogni presupposto della rivalsa e come se l'Ufficio Ragioneria fosse collocato in una posizione di supremazia diretta con l'Ente Regione. Il che apertamente viola l'autonomia politica della Regione e il suo ruolo istituzionale, e configura una grave violazione dei principi costituzionali posti a garanzia dei rapporti fra Stato e Regioni.

3. *Violazione dell'art. 43, comma 7 della legge n. 234/2012 e del principio di leale collaborazione, nonché delle prerogative costituzionali della Regione. Comunque illegittimità del procedimento posto in essere per il raggiungimento dell'intesa sul quantum.*

Prova di questo appiattimento della questione ad un livello non consono è data dalla stessa prospettiva in cui l'amministrazione colloca l'intesa di cui all'art. 43, comma 7 (sull'entità del credito e sulle modalità e termini del pagamento), quasi come se fosse una questione lasciata alla trattativa fra la Regione e l'ente locale interessato.

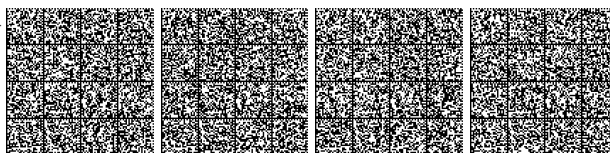
Nella nota della Ragioneria è contenuto, infatti, l'invito alla Regione a cercare «il raggiungimento dell'intesa con l'ente locale sulle procedure di recupero degli importi anticipati dallo Stato» e a voler «concordare con gli (l') Enti (e) locali (e) le modalità attraverso le quali procedere al suddetto reintegro».

Completamente ignorando ogni questione sull'*an debeat*, si procede, quindi, unicamente per la riscossione del *quantum*, e dovrebbe essere la Regione a provvedere, in ogni caso, al raggiungimento di un accordo (intesa) con l'Ente locale, che riguarderebbe le sole modalità attraverso le quali provvedere alla restituzione della somma già pagata dallo Stato, recupero che potrà avvenire, in base al richiamo fatto dalla Ragioneria a quanto disposto dal comma 9-bis del medesimo art. 43, «anche mediante compensazione con altri trasferimenti dovuti dallo Stato».

Non vi è chi non veda la gravità del meccanismo a cui si sta prefigurando di dare corso, poiché, a prescindere dal fatto che lo Stato, per cautelarsi, abbia previsto, con legge, la possibilità di conseguire il recupero dei suoi crediti mediante il trattenimento (compensazione), per pari importo, di somme che altrimenti sarebbe tenuto a trasferire alla Regione, qui vi è da evidenziare che tale procedura amministrativo-contabile è messa in atto senza che sia stata prima affrontata - con il dovuto confronto politico, nel rispetto delle forme, delle modalità e dei livelli in cui deve esprimersi la leale collaborazione, di cui più volte si è detto - la questione della sussistenza della responsabilità che ha dato luogo alla sanzione comunitaria e, quindi, del presupposto stesso dell'azione di rivalsa. Tale responsabilità, lo si ribadisce, del tutto inopinatamente è stata posta a carico alla Regione, quando invece è da ascrivere unicamente allo Stato, essendo peraltro essa addebitata dalla stessa Corte di giustizia allo Stato italiano, rispetto ad una disciplina sulla bonifica dei siti inquinati giudicata in linea generale affetta da «grave e strutturale carenza normativa» e rispetto ad un comportamento dello Stato rimasto inadempiente rispetto al dovere di assumere «i provvedimenti» attuativi degli obblighi comunitari; responsabilità, quindi, prima di tutto per carenza legislativa e per non aver saputo adottare le misure adeguate, che non involge il ruolo, le competenze, né alcuna inerzia della Regione Emilia Romagna, che anzi, ha fatto tutto quanto era possibile mettere in campo per risolvere la questione (come si è dato motivatamente conto e comprovato nei due precedenti conflitti). È evidente che non può esservi alcuna intesa sul *quantum*.

Si deve, perciò, concludere che lo Stato, attraverso una procedura burocratica sta consolidando la sua pretesa creditoria sulla base di un'inaccettabile interpretazione del riparto di competenze e che la nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria dello Stato, da ultimo emessa, costituisce un intollerabile tentativo di ridurre i rapporti istituzionali fra Regione e Governo al piano dei rapporti gerarchico-amministrativi fra strutture amministrative ministeriali, Regione e Comune, con evidente lesione delle prerogative costituzionali della Regione, suscettibile di riversarsi anche in lesione dell'autonomia e capacità finanziaria del Comune.

In tal senso e per questi motivi, la Regione ha peraltro provveduto ad inviare una risposta formale al Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria dello Stato, sulla impossibilità di addivenire alla richiesta intesa con l'ente locale (cf: doc. n. 3).



Non da ultimo, si noti che l'atto della Ragioneria, nel definire già il *quantum*, che dovrebbe essere oggetto dell'intesa, nel ritenere già determinata «la misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa» (comma 6, art. 43), la quale è, invece, «stabilita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze», che «costituisce - esso solo - titolo esecutivo nei confronti dell'obbligato» (sempre comma 6) e che nel caso in cui l'obbligato sia un ente territoriale deve seguire peculiare il procedimento di cui al comma 7, ha osservato un percorso procedimentale del tutto diverso da quello delineato dalla legge, determinando un ribaltamento della sequenza procedimentale stabilita dal suddetto comma 7. Infatti, lì è previsto che l'intesa sia acquisita prima del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze con cui si stabiliscono, ovviamente in sede di intesa, l'importo e le modalità del recupero, mentre nella nota della Ragioneria è già determinato - a prescindere dall'intesa, che diventa «successiva» — sia l'importo (la nota già reca nella tabella Allegato 2, il *quantum* di Euro 776.017,10 da chiedere in rivalsa), sia l'intimazione che, se non si perviene a nessuna intesa, si provvederà al recupero, ai sensi dell'art. 43, comma 9-bis e, quindi, in compensazione rispetto ai trasferimenti dovuti dallo Stato.

Quindi, mediante una semplice nota della Ragioneria dello Stato parrebbero essere già attivati i presupposti per far scattare, dopo novanta giorni dalla comunicazione e a prescindere dai diversi termini e dalla diversa sequenza indicati dal comma 7, il diritto dello Stato ad esercitare la rivalsa mediante compensazione. Non si vede dove stiano i margini di una intesa, a questo punto.

È evidente che un siffatto modo di procedere è del tutto illegittimo e che la Ragioneria dello Stato ha compiuto una grave violazione della norma di legge a cui intende dare applicazione, sicché l'atto impugnato è illegittimo anche per tale autonomo vizio di erronea applicazione di legge.

4. *In via subordinata: insussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di rivalsa nei confronti di Regione e Comune per mancato previo esercizio del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 43, comma 4 della legge n. 234/2012.*

Come si è sin qui argomentato, non è in alcun modo possibile affermare che la sentenza di condanna al pagamento della sanzione, da cui deriva il pregiudizio economico per lo Stato, sia stata causata da un asserito iniziale inadempimento della Regione o del Comune territorialmente interessato. L'art. 250 del decreto legislativo n. 152/2006, invocato dallo Stato come fondamento normativo della ritenuta responsabilità di Regione e Comune non fissa, infatti, alcun trasferimento di funzioni in tal senso.

Lo Stato avrebbe, peraltro, invece potuto in ogni momento ovviare alla situazione di mancato rispetto della normativa comunitaria, utilizzando gli strumenti sostitutivi previsti dall'ordinamento. Durante il procedimento di infrazione lo Stato è stato messo in condizione di prendere provvedimenti per evitare la sentenza di condanna. C'è stata una fase pre-contenziosa, nella quale la lettera di messa in mora della Commissione ha definito l'oggetto del contendere e offerto dati affinché lo Stato organizzasse la propria difesa ed inviasse osservazioni. C'è stato il parere motivato, che ha fissato allo Stato il termine ultimo per provvedere e per conformarsi. Disatteso quest'ultimo, la Commissione ha adito la Corte di giustizia; la Corte ha riconosciuto l'inadempimento ed ha emesso la prima sentenza del 2007, che ha accertato la sussistenza della violazione e l'obbligo dello Stato di adottare le misure necessarie a porre fine alla situazione di inadempimento. La sentenza di condanna di cui oggi si pagano le conseguenze è, poi, intervenuta solo a seguito di un nuovo procedimento instaurato dinanzi alla Corte di giustizia, per mancata ottemperanza dello Stato italiano alla prima sentenza della Corte del 2007 e solo dopo che, anche in questo caso, si era esaurita la fase pre-contenziosa con la Commissione.

Nel corso del procedimento vi sono state numerose lacune e omissioni da parte del Ministero (si vedano i paragrafi 34 e 35 della sentenza della Corte di giustizia del 2014, che ne dà chiaramente conto).

Nonostante le sue evidenti lacune, il Ministero ambiente continua a ritenere che i comuni e le regioni risponderebbero in solido, in quanto queste ultime, essendo dotate dall'art. 250 del decreto legislativo n. 152/2006, di poteri sostitutivi, sarebbero da ritenere corresponsabili in relazione agli oneri finanziari derivanti dalla sentenza comunitaria, per non averli esercitati.

È evidente, per tutto quanto esposto, che tale argomentazione va respinta *in toto*; ma comunque, qualora codesta Ecc.ma Corte costituzionale dovesse, invece, ritenerla accoglibile, configurando cioè la sussistenza di una piena competenza regionale in materia di bonifica, a maggior ragione si dovrà ritenere lo Stato in primo luogo responsabile della violazione, per non avere esso stesso esercitato il potere sostitutivo di cui è dotato in materia, ai sensi del medesimo art. 43, comma 4, della legge n. 234/2012.



P.Q.M.

Per tutto quanto sopra esposto, si chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale voglia annullare l'atto del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato, meglio indicato in epigrafe, previa declaratoria che:

1) non spetta allo Stato, e per esso ad un atto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea - a firma del Ragioniere generale dello Stato, avviare il procedimento di rivalsa nei confronti della Regione Emilia Romagna per l'inadempimento alle richieste della Commissione europea, come rilevato e sanzionato dalla sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, per insussistenza dei presupposti della rivalsa e in particolare della responsabilità della Regione, quest'ultima ritenuta sulla base di una erronea ed illegittima interpretazione dell'art. 250 del decreto legislativo n. 152/2006 e di una erronea lettura del riparto di competenze fra Stato e regioni in materia di ambiente, come già contestato nei due precedenti conflitti di attribuzione;

2) non spetta allo Stato, e per esso ad un atto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea - intimare al Presidente della Regione Emilia Romagna il raggiungimento dell'intesa sulle procedure di recupero degli importi anticipati dallo Stato, come previsto dall'art. 43, comma 7, della citata legge n. 234/2012 e a voler concordare con l'ente locale le modalità attraverso le quali provvedere al suddetto reintegro, in assenza di certezza sull'an debeatur ed anzi in presenza di una decisa contestazione su tale presupposto dell'azione di rivalsa, in violazione delle procedure di leale collaborazione che la Regione ha ripetutamente chiesto fossero attivate fin dal momento della trasmissione della diffida del Presidente del Consiglio dei ministri, a fronte, altresì, della incompetenza del Dipartimento Ragioneria generale dello Stato a surrogare l'autorità politica, Presidente Consiglio dei ministri, con la quale deve intercorrere il rapporto con il Presidente della Regione, al fine della soluzione condivisa degli adempimenti richiesti dagli organi comunitari;

3) che non spetta allo Stato, e per esso ad un atto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, in palese inversione del procedimento di rivalsa, come delineato al comma 7 dell'art. 43 e, quindi, in sua evidente violazione, nonché in violazione del procedimento di leale collaborazione, prefigurare conseguenze ed effetti esecutivi, invero ascritti unicamente al «provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze che costituisce titolo esecutivo nei confronti dell'obbligato» come previsto dal comma 6;

4) in via subordinata, non spetta al Ministero dell'economia e delle finanze agire per rivalsa nei confronti di Regione e Comune in relazione al preteso mancato esercizio del potere sostitutivo, che doveva essere attivato dallo Stato medesimo.

Unitamente al ricorso si depositano:

1) nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, a firma del ragioniere generale, trasmessa tramite PEC in data 1° aprile 2016 al Presidente della Regione Emilia Romagna e al sindaco del Comune di San Giovanni in Persiceto - provvedimento impugnato;

2) sentenza Corte di giustizia del 2 dicembre 2014;

3) nota del 16 maggio 2016 di risposta del Presidente della Regione Emilia Romagna al Ministero dell'economia e delle finanze sulla impossibilità di addivenire all'intesa di cui all'art. 43, comma 7 della legge n. 234/2012, con l'ente locale;

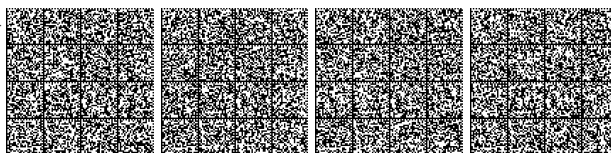
4) Richiesta di finanziamento per ultimare la bonifica del sito Razzaboni a forma dell'assessore ambiente della Regione Emilia Romagna in data 18 marzo 2016;

5) deliberazione della giunta regionale progr. n. 697 del 16 maggio 2016, di autorizzazione alla promozione del conflitto e di conferimento del mandato;

6) Verbale del Cons. ordine avvocati BO del 30 maggio 2009, di autorizzazione alla notifica tramite registro cronologico.

Bologna - Roma, 27 maggio 2016

prof. avv. MASTRAGOSTINO - prof. avv. GIUFFRÈ



N. 163

Ordinanza del 5 luglio 2016 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Ciotti Luigi Pio e altri contro Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'interno

Elezioni - Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati (c.d. "Italicum") - Premio di maggioranza - Attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, il maggior numero di voti validi al ballottaggio - Ripartizione proporzionale ed assegnazione dei seggi tra le restanti liste.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. f) e 2, comma 25, [sostitutivo dell'] art. 83, in relazione al novellato comma 5 [, del Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati)].

Elezioni - Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati (c.d. "Italicum") - Previsione per il deputato eletto in più collegi plurinominali dell'obbligo di dichiarare al Presidente della Camera, entro otto giorni dalla proclamazione, il collegio plurinomiale prescelto e, in caso di mancata opzione, previsione del sorteggio.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 85, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

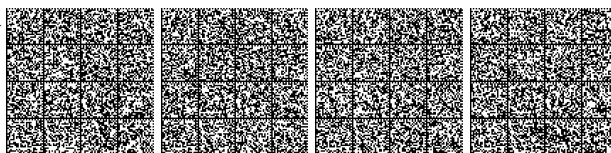
PRIMA SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 27796/2015 promossa da:

Ciotti Luigi Pio, codice fiscale CTTPLG45P10G642I, con l'Avv. Lamacchia Roberto;
D'Orsi Angelo, codice fiscale DRSNGL47A01G834Z, con l'Avv. Lenti Ennio;
Novelli Diego, codice fiscale NVLDGI31E22L219D, con l'Avv. Lenti Ennio;
Alfonzi Daniela, codice fiscale LFNDNL57B46L219K, con l'Avv. Lenti Ennio;
Caputo Antonio, codice fiscale CPTNTN49R12E033R, con l'Avv. Lenti Ennio;
Bruzzone Emanuele, codice fiscale BRZMNL48T10A479X, con l'Avv. Lenti Ennio;
Naggi Giovanni Pietro Enrico, codice fiscale NGGGNN41D28L219A, con l'Avv. Lenti Ennio;
Ortona Guido, codice fiscale RTNGDU47C16L750V, con l'Avv. Lenti Ennio;
Dogliani Mario, codice fiscale DGLMRA46L06L219F, con l'Avv. Lenti Ennio;
Cottino Gastone, codice fiscale CTTGTN25B08L219I, con l'Avv. Lenti Ennio;
Pallante Francesco, codice fiscale PLLFNC72E07L219Y, con l'Avv. Lenti Ennio;
Pepino Livio, codice fiscale PPNLVI44T12B720R, con l'Avv. Lenti Ennio;
Revelli Marco, codice fiscale RVLNRC47T03D205J, con l'Avv. Lenti Ennio;
Dadone Fabiana, codice fiscale DDNFBN84B52D205Y, con l'Avv. Lenti Ennio;
Brunazzi Marco, codice fiscale BRNMRC42A26L219W, con l'Avv. Lenti Ennio;
Algotino Alessandra, codice fiscale LGSLSN70T69L219Y, con l'Avv. Lenti Ennio;
Di Giovine Alfonso, codice fiscale DGVLNS43A15E716G, con l'Avv. Lenti Ennio,

attore

contro Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, C.F., con l'Avv. Avvocatura dello Stato Torino, Ministro dell'interno *pro-tempore*, C.F., con l'Avv. Avvocatura dello Stato Torino, convenuto.



Il Giudice dott. Maria Cristina Contini, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 23 marzo 2016, ha pronunciato la seguente ordinanza:

IN FATTO

I ricorrenti hanno convenuto in giudizio avanti al Tribunale di Torino, nelle forme di cui agli articoli 702-*bis* e ss. c.p.c., il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore* e il Ministro dell'interno *pro-tempore* chiedendo che venga accertato il diritto di «votare conformemente alla Costituzione» lamentando la lesione di tale diritto ad opera di specifiche norme della legge elettorale n. 52 del 6 maggio 2015 (il c.d. *Italicum*) che hanno sostituito o modificato il decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 30 marzo 1957 e le residue norme della legge elettorale n. 270/2005 che aveva modificato il Testo Unico per l'elezione del Senato della Repubblica, approvato con decreto legislativo n. 533 del 20 dicembre 1993.

Hanno precisato di essere tutti cittadini italiani iscritti alle liste elettorali e quindi legittimati a far valere il diritto allo svolgimento di un procedimento elettorale regolare tale intendendosi quello che rispetta i diritti garantiti dalla Costituzione e in particolare il diritto di voto definito dall'art. 48 secondo comma a mente del quale «il voto è personale ed eguale, libero e segreto».

In ordine alla possibilità di introdurre la domanda di accertamento di cui sopra nelle forme del rito sommario hanno specificato che oggetto della domanda era soltanto l'accertamento della violazione del loro diritto di votare secondo i dettami della Costituzione qualora si fosse andati al voto con applicazione delle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale.

Non è stata invece proposta alcuna domanda inerente lo «status» di elettore di ciascuno dei ricorrenti, con conseguente sussidiarietà dell'azione così presentata ex art. 50-*ter* c.p.c., la cui decisione era attribuita in via generale al Tribunale in composizione monocratica per la quale era possibile adottare il rito sommario.

Sempre in via preliminare i ricorrenti hanno argomentato in ordine alla sussistenza del loro attuale interesse ad agire tenuto conto del disposto dell'art. 1, comma I lettera c) della legge n. 52/2015 che dispone: «la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016» evidenziando che la legge è stata promulgata ed è entrata in vigore e, inoltre, con la promulgazione del decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, la legge ha avuto parziale attuazione, con la suddivisione dell'Italia in circoscrizioni e collegi.

In forza dell'art. 2, comma 36 della legge n. 52/2016, le disposizioni ritenute lesive del proprio diritto di voto avrebbero trovato applicazione in occasione delle «prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge».

Dunque i ricorrenti evidenziano che le prossime elezioni per il rinnovo del Parlamento saranno regolate da tali disposizioni e che sussiste il loro interesse attuale a vederne accertata la contrarietà a Costituzione, prima ancora che vengano indette elezioni dato che la semplice entrata in vigore del testo di legge contestato comportava di per sé la lesione del diritto di voto.

Indicate specificamente le norme di legge e i parametri costituzionali ritenuti violati hanno concluso in via preliminare per l'accertamento della violazione del loro diritto di voto, previa rimessione delle questioni così sollevate alla Corte costituzionale.

La Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno si sono costituiti concludendo per l'infondatezza del ricorso.

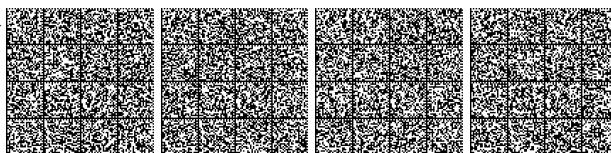
Hanno eccepito la carenza di interesse ad agire ex art. 100 codice di procedura civile in quanto la nuova legge elettorale non era ancora entrata in vigore, essendo applicabile a decorrere dal 1° luglio 2016 e non potendosi, pertanto postulare che una norma di legge non entrata in vigore possa ledere un diritto.

Nel merito hanno eccepito che tutte le censure di costituzionalità erano manifestamente infondate, posto che, in estrema sintesi la nuova legge elettorale per l'elezione della Camera di deputati:

— Realizza l'obiettivo (costituzionalmente rilevante) della governabilità ed efficienza decisionale con riduzione del numero delle formazioni politiche in Parlamento (con la soglia di accesso al 3% e con l'attribuzione di un premio di maggioranza alla sola lista e non alle coalizioni);

— La legge n. 52/2016 è in stretta correlazione con la modifica del bicameralismo perfetto ed ha lo scopo di evitare il rischio di differenti maggioranze nei due rami del Parlamento.

Sentite le parti all'udienza del 23 marzo 2016 il Giudice si è riservato di provvedere.



IN DIRITTO

La corretta instaurazione del giudizio nelle forme di cui agli artt. 702-bis e ss. codice di procedura civile e la sua decidibilità da parte del Tribunale in composizione monocratica, ex art. 50-ter c.p.c..

I ricorrenti hanno esposto chiaramente di voler proporre un'azione finalizzata all'accertamento della portata del loro diritto di voto, ritenuta incerta e comunque soggetta a limitazioni a causa delle disposizioni introdotte con la legge n. 52/2016 e di volerne ottenere la riespansione quantomeno con la reviviscenza delle disposizioni vigenti a seguito dalla emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

È chiaramente esposto nel ricorso introduttivo che i ricorrenti intendono proporre la medesima azione di accertamento proposta nel procedimento nel corso del quale erano state sollevate dalla Corte di cassazione, con ordinanza 17 maggio 2013, le questioni di legittimità costituzionale che avevano portato alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 con cui era stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 83, comma 1, n. 5 e comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (approvazione del Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, dell'art. 17, commi 2 e 4 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) e degli articoli 4, comma 2 e 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e dell'art. 14 comma 1, del decreto legislativo n. 533 del 1993 nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

Le norme adottate dal legislatore dopo tale declaratoria di incostituzionalità, con la legge n. 52/2016 non vengono ritenute lesive, invece, dello *status* di elettore di cui ciascuno dei ricorrenti si afferma titolare e che non ritengono in sé violato dalle disposizioni contenute nella legge in questione che, invece, viene ritenuta pregiudizievole del pieno esercizio del diritto di voto.

Non trattandosi quindi di azione avente ad oggetto l'accertamento della esistenza, inesistenza o di limiti alle prerogative che discendono dallo status di elettore, essa non ricade nell'ipotesi di cui all'art. 50-*bis* n. 1 codice di procedura civile che riserva al Collegio la decisione delle cause nelle quali sia obbligatoria la partecipazione del P.M..

Non rientrando la presente controversia, per le questioni prospettate, in nessuna delle altre ipotesi di c.d. riserva di collegialità, essa è senz'altro decidibile dal Tribunale in composizione monocratica, secondo la clausola generale contenuta nell'art. 50-*ter* codice di procedura civile e, per questo, deve ritenersi correttamente instaurata nelle forme di cui all'art. 702-*bis* c.p.c., come chiaramente previsto dal primo comma della norma in questione.

L'interesse ad agire

La parte convenuta ha contestato l'interesse ex art. 100 codice di procedura civile dei ricorrenti, in considerazione del fatto che la legge n. 52/2015 non sarebbe entrata in vigore, essendo applicabile a decorrere dal 1° luglio 2016.

L'eccezione non è fondata.

La legge n. 52/2015 è entrata in vigore, ossia ha assunto forza di legge dello Stato, a far data dal 23 maggio 2015, data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* Serie generale n. 105 dell'8 maggio 2015.

È stata esclusivamente differita la sua applicabilità, prevista, per le disposizioni di cui all'art. 2, a partire dal 1° luglio 2016 (come disposto dall'art. 2 comma 36).

Gli attori lamentano quindi l'incertezza, nei termini che si sono esposti, della reale portata del loro diritto di voto come conformato da un *corpus* di norme già in vigore e la cui applicabilità, benché differita al prossimo mese di luglio, non è discutibile, trattandosi di disposizioni che, già in vigore, regoleranno certamente la prossima competizione elettorale per il rinnovo della Camera dei deputati.

Sussiste quindi, ed è attuale, l'interesse dei ricorrenti ad ottenere la pronuncia di accertamento di cui si è detto prima ancora che la legge sia applicata, ossia prima ancora che vengano convocati i comizi elettorali.

Sul punto è condivisibile l'argomentazione svolta dalla parte ricorrente secondo cui vi è interesse a tale accertamento anche e - soprattutto - prima della competizione elettorale, in quanto una volta emesso il decreto di convocazione dei comizi elettorali, non vi sarebbe più uno spazio di tutela effettiva per l'elettore che non potrebbe ottenere pronunce giurisdizionali che incidano sulle elezioni, anche se svolte sulla base di norme poi dichiarate incostituzionali (tale è appunto la situazione che si è verificata nel giudizio che ha portato alla citata sentenza n. 1/2014).

La sentenza n. 8878/2014 emessa dalla Corte di cassazione dopo la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale conferma che l'eventuale accertamento della lesione del diritto di voto come conseguenza della ritenuta illegittimità costituzionale di alcune norme elettorali non può che portare ad un ripristino futuro della pienezza di tale diritto, non potendo tale accertamento toccare gli esiti delle elezioni che si erano tenute sotto la vigenza delle norme dichiarate incostituzionali (si veda la sentenza n. 8878/2014 prodotta dalla parte ricorrente).



La rilevanza

La valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità impone al giudice di verificare se sussista un collegamento giuridico tra la norma sospettata di non essere conforme a Costituzione e la domanda su cui il giudice è chiamato a decidere.

Deve in sostanza sussistere un rapporto di pregiudizialità necessaria tra la questione di legittimità costituzionale sollevata in un determinato giudizio e la sua decisione.

Occorre quindi chiedersi se, nel presente caso, l'eventuale accoglimento delle questioni di costituzionalità prospettate dai ricorrenti possa avere effetti nella presente controversia.

Ritiene il Giudice che la risposta debba essere affermativa.

Come insegna la Corte di cassazione, sezione I, ordinanza 17 maggio 2013, n. 12060 l'azione che, come quella promossa dagli odierni ricorrenti, è volta a soddisfare non tanto l'esigenza di «sapere ... di non poter esercitare (nelle prossime elezioni) il diritto fondamentale di voto in modo conforme a Costituzione, ma ... di rimuovere un pregiudizio che invero non è dato da una mera situazione di incertezza ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali» non è un'azione di mero accertamento, ha ad oggetto una questione non astratta né ipotetica ed essa non si risolve, in sé considerata, in «una mera richiesta di un parere legale al giudice».

È infatti individuabile una autonomia tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che dovrebbe definire il giudizio di merito, posto che quest'ultima dovrebbe accertare l'avvenuta lesione del diritto azionato e dovrebbe, in ipotesi di accoglimento della questione di costituzionalità, ripristinare tale diritto «nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale» con l'eliminazione dall'ordinamento delle norme ritenute lesive della posizione giuridica fatta valere dai ricorrenti, di elettori che intendono esercitare il loro diritto di voto in conformità ai precetti costituzionali.

Come statuito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 59 del 1957 «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale sul quale il Giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi».

Deve pertanto escludersi, anche nel presente caso, che la proposta questione di costituzionalità esaurisca in sé ogni aspetto della controversia di merito, per le ragioni esposte in identico caso nella citata ordinanza della Corte di cassazione ed essa pertanto deve dirsi dotata di quel vincolo di pregiudizialità costituzionale necessaria che la rende rilevante ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87 a mente del quale «l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale ... emette ordinanza con la quale ... dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso».

La legge n. 52/2015 e la riforma costituzionale: individuazione del corretto parametro di valutazione della conformità a Costituzione della legge elettorale

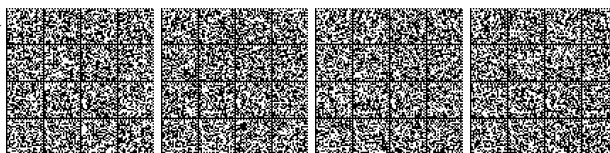
È noto che il Parlamento ha approvato (in prima deliberazione al Senato nella seduta del 13 ottobre 2015 e dalla Camera nella seduta dell'11 gennaio 2016 e, in seconda deliberazione, dal Senato nella seduta del 20 gennaio 2016 e dalla Camera nella seduta del 12 aprile 2016) un testo di legge di riforma costituzionale.

Il testo non è entrato in vigore essendo sottoposto a *referendum*, ex art. 138 Costituzione, la cui data non è stata ancora fissata e che dovrebbe, comunque, tenersi entro l'autunno del 2016.

La riforma costituzionale attualmente in itinere prevede, per quanto di rilievo nel presente procedimento, il superamento del c.d. bicameralismo perfetto con l'adozione di un bicameralismo «differenziato» che conferma l'articolazione del Parlamento in due rami, la Camera dei deputati e il Senato, ma che nel nuovo assetto avranno composizione diversa e funzioni in gran parte non coincidenti e, in particolare, non parteciperanno più in modo paritario alla funzione legislativa.

È previsto che la Camera dei deputati che «rappresenta la Nazione» sarà titolare del rapporto fiduciario con il Governo, oltre che della funzione di indirizzo politico e di controllo dell'operato del Governo e manterrà la titolarità della «produzione» legislativa.

I componenti della Camera saranno eletti con il sistema previsto dalla legge n. 52/2015.



Il Senato sarà invece, la camera di rappresentanza degli enti territoriali, con funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, oltre che con l'Unione europea, e non avrà più, salvo alcune specifiche materie, una potestà legislativa.

È prevista l'eliminazione dell'elezione di questa Camera a suffragio universale e diretto: sarà infatti composto da 95 senatori, rappresentativi delle istituzioni territoriali e 5 senatori di nomina Presidenziale, i primi saranno eletti in secondo grado dai consigli regionali tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni nei rispettivi territori.

Il disegno di riforma costituzionale mantiene il sistema bicamerale perfetto in sede di produzione legislativa solo in via residuale, per determinate categorie di leggi, previste espressamente dalla Costituzione.

L'evidente strumentalità della nuova legge elettorale rispetto al previsto, ma non ancora attuato, quadro di riforme istituzionali a livello costituzionale, dato che appunto si limita a disciplinare le regole per l'elezione della Camera dei deputati, ha indotto pressoché tutti i commentatori, ed anche i ricorrenti, a valutarne la tenuta Costituzionale non solo sulla base del testo della Carta fondamentale oggi vigente, ma anche e soprattutto in base all'assetto istituzionale che risulterà dalla (eventuale) entrata in vigore del disegno di riforma.

Viene infatti evidenziato che in un sistema come quello sopra delineato, il legislatore dovrebbe tenere conto, in modo ancora più attento, del rispetto della sovranità e rappresentatività popolare espressi attraverso il diritto di voto, rispetto alle esigenze di governabilità, essendo ormai la sola Camera dei deputati ad essere rappresentativa della Nazione in quanto l'unica eletta direttamente e a suffragio universale.

Osserva il Tribunale che tali condivisibili valutazioni non potranno, nel presente procedimento, assumere rilievo quali parametri di verifica di conformità alla Costituzione delle norme censurate dai ricorrenti, in relazione al diritto di voto come delineato dall'art. 48 Costituzione, per l'evidente ragione che non è possibile, oggi, prendere in considerazione un testo della Costituzione non ancora in vigore e la cui entrata in vigore è, inoltre, solo eventuale, dipendendo essa dall'esito del *referendum* costituzionale di cui si è detto.

Per tali ragioni non verranno esaminate né prese comunque in considerazione le argomentazioni svolte dai ricorrenti e dalla dottrina che ha dibattuto su questi temi, dell'eventuale conformità a Costituzione della legge n. 52/2015 nelle parti censurate, rispetto a un testo della Costituzione non attualmente in vigore.

Le singole censure di illegittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti.

La parte ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge elettorale n. 52 del 6 maggio 2015 in relazione a più articoli della Carta costituzionale.

Dette censure sono articolate in tredici motivi che saranno esaminati in modo analitico e separato (ad eccezione dei motivi 4 e 12, nonché 10 e 13, che saranno, invece, esaminati «a coppie», per ragioni di chiarezza), incominciando da quelli che il Tribunale ritiene essere manifestamente infondati (n.ri 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 e 13), per trattare infine i motivi 6 e 8, rispetto ai quali il dubbio di illegittimità non appare manifestamente infondato.

Con il primo motivo, i ricorrenti lamentano che la legge n. 52/2015 sia stata approvata con una procedura diversa da quella imposta, per la legge elettorale, dalla Carta costituzionale all'art. 74 comma 4.

La censura dei ricorrenti secondo cui l'approvazione della legge n. 52/2015, alla Camera, con l'adozione da parte del Governo della «questione di fiducia» ex art. 116 Regolamento parlamentare violerebbe la procedura di formazione della legge elettorale prevista dall'art. 72 commi 1 e 4 Costituzione appare manifestamente infondata.

I ricorrenti muovono dal presupposto che la procedura di approvazione della legge con «riserva di assemblea» prevista dalla norma costituzionale citata sia, nella sostanza, incompatibile con la procedura prevista dall'art. 116 Regolamento parlamentare nell'ipotesi (non regolata direttamente, né espressamente prevista dalla Costituzione) che il Governo ponga «la questione di fiducia» sulla procedura di approvazione di una legge sottoposta all'esame del Parlamento quando questa legge, per la materia che è destinata a regolare, sia una «legge elettorale», intendendosi per tale quella che, come la legge n. 52/2015, detta le regole per la configurazione del sistema elettorale, ossia individua le «formule dei sistemi elettorali» (cit. Sentenza Corte costituzionale 1/2014) attraverso le quali si stabilisce in via generale in che modo «ciascun voto contribuisce ... alla formazione degli organi elettivi» (stessa sentenza).

Tale asserita incompatibilità non appare sussistere, per le ragioni che seguono.

L'art. 72 prevede, al primo comma che: «ogni disegno di legge, presentato a una Camera e, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale»; al terzo comma prevede che: «può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso



alla Camera se il governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto».

Il quarto comma prevede che: «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale ...».

Ritengono i ricorrenti che per la legge elettorale non possano essere adottate procedure diverse da quella definita «normale» dall'art. 72 Costituzione che prevede l'esame diretto del testo da parte della Camera, con approvazione articolo per articolo e votazione finale.

La procedura speciale prevista dall'art. 116 Regolamento della Camera, in quando si discosterebbe da tale paradigma, non potrebbe essere applicata per la formazione della legge elettorale, non avendo il Governo, in questo caso, la corrispondente prerogativa.

È noto che per gli articoli 1, 2 e 4 della legge n. 52/2015 il Governo ha effettivamente posto la «questione di fiducia» così adottando, alla Camera, la procedura prevista dal Regolamento parlamentare art. 116 comma IV che prevede, quanto alla procedura per il «mantenimento di un articolo», che la votazione avvenga sul singolo articolo «dopo che tutti gli emendamenti sono stati illustrati» e che, in caso di approvazione «gli emendamenti stessi si intendono respinti».

Secondo la medesima disposizione, quando venga posta «la questione di fiducia» la votazione avviene per appello nominale, con facoltà per un solo deputato per ciascun gruppo di rendere dichiarazioni di voto.

L'art. 116 Regolamento della Camera non indica, al quarto comma, la legge elettorale tra le materie per le quali viene espressamente esclusa la possibilità di adottare la descritta procedura di voto (ossia per le quali il Governo non può porre la «questione di fiducia»).

L'art. 49 dello stesso Regolamento prevede, invece, che sulle leggi elettorali (così come su altri «argomenti») la votazione debba avvenire a scrutinio segreto ma solo se ne venga fatta esplicita richiesta.

L'art. 24 comma 12 stesso Regolamento prevede inoltre che quando un progetto di legge debba essere votato a scrutinio segreto non possa essere oggetto di contingentamento dei tempi (salvo diversa unanime delibera della Conferenza dei capigruppo).

Le norme regolamentari citate devono essere lette congiuntamente e, dal loro combinato disposto, si ricava, per quanto concerne il voto di approvazione alla Camera di una legge elettorale, che il Governo può porre la questione di fiducia, e quindi ricorrere alla speciale procedura di voto indicata dall'art. 116 del Regolamento per la quale, tuttavia, può essere richiesta (ma deve appunto esserlo) la votazione a scrutinio segreto, invece che per appello nominale, con conseguente divieto, in tal caso, di contingentamento dei tempi di discussione.

Questa procedura non si discosta, in termini sostanziali, dalla c.d. procedura «normale» prevista dall'art. 72 commi 1 e 4 Costituzione.

Infatti la procedura c.d. «normale» di cui al primo comma prescrive che la votazione avvenga «articolo per articolo e con votazione finale» ed essa consiste in una riserva all'assemblea dell'esame diretto e della approvazione del testo di legge la cui *ratio* è quella di assicurare che su certi argomenti vi sia ampia e piena partecipazione alla formazione della legge anche da parte delle minoranze.

Tale riserva di assemblea, nella sostanza, viene assicurata anche dalla procedura di cui al citato art. 116 comma IV del Regolamento parlamentare in quanto esso prevede che si proceda, come è in effetti avvenuto, all'esame del singolo articolo e degli emendamenti, con votazione sul singolo articolo (con decadenza automatica degli emendamenti solo in caso di voto favorevole all'articolo).

Con il secondo motivo la parte ricorrente censura gli articoli 1, comma 1 lettera *f*) nella parte in cui prevede che «sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi» e 2 comma 25 capoverso «art. 83» con particolare riferimento ai commi: 1 numeri 5 e 6, 2, 3 e 4 in relazione agli articoli 1 comma secondo e 61 Costituzione.

Le norme prevedono, molto in sintesi, che vengono attribuiti «comunque 340 seggi» (il c.d. premio di maggioranza) alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi.

Ne viene censurata l'irrazionalità in quanto nulla viene disposto per regolare l'ipotesi in cui due liste raggiungano, nella stessa tornata elettorale, «almeno il 40% dei voti validi» con conseguente diritto, per ciascuna di esse, di vedersi attribuire il premio di maggioranza, cosa però non possibile, non potendosi attribuire un numero di seggi superiore a quello massimo e immodificabile previsto dalla Costituzione.



La parte ricorrente sostiene che in tale ipotesi la questione non potrebbe essere risolta in via interpretativa senza violare comunque le stesse disposizioni di legge in quanto:

— Sarebbe assurdo e irrazionale interpretare la norma non attribuendo a nessuna delle due liste la vittoria e, quindi il premio di maggioranza;

— Sarebbe arbitrario attribuire il premio di maggioranza alla lista che risultasse vincente anche per un solo voto (in quanto nulla prevede la legge);

— Sarebbe arbitrario e non conforme alla legge indire il turno di ballottaggio in presenza di due liste che hanno superato lo sbarramento del 40% (essendo invece il ballottaggio previsto solo in caso di mancato raggiungimento di questa soglia).

La questione, come posta, è manifestamente infondata.

Si deve anzitutto osservare che la parte ricorrente muove da un presupposto non condivisibile e non conforme ai generali canoni interpretativi di una disposizione normativa.

Infatti viene censurato, per irrazionalità, l'art. 1 comma 1 lettera *f*) nella sola parte in cui prevede: «la presente legge, mediante le necessarie modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati e le altre disposizioni in diretta correlazione con le medesime modificazioni stabilisce: ... sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale almeno il 40% dei voti validi ...».

In realtà la norma prosegue prevedendo che: «o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione».

L'interprete deve quindi farsi carico, prima di tutto, di verificare se il testo normativo possa essere interpretato in modo da ricavare la norma che regola il caso apparentemente non disciplinato e solo ove ciò non risultasse possibile potrebbe effettivamente essere sospettata di non conformità a Costituzione secondo il canone della razionalità (argomento ex articoli 1363 codice civile 1367 codice civile anche con una finalità conservativa, come previsto dall'art. 1369 c.c., oltre che in base al generale dovere del Giudice di individuare, tra le varie opzioni possibili, l'interpretazione che risulti conforme alla Costituzione).

L'art. 1 lettera *f*) legge n. 52/2015, letta per intero, indica che la soglia di «almeno» il 40% è quella che consente l'attribuzione del premio di maggioranza, in presenza della quale è escluso il ricorso al turno di ballottaggio.

Tuttavia la medesima disposizione contiene un criterio di indubbio carattere generale, che è quello della prevalenza della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti.

Tale criterio è menzionato espressamente per identificare il vincitore del premio di maggioranza al turno di ballottaggio ma esso è certamente utilizzabile, proprio per la sua valenza generale, nell'ipotesi prevista dai ricorrenti, ossia del superamento da parte di due liste dello sbarramento del 40%.

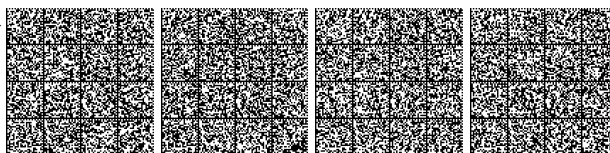
In tal caso la norma non potrebbe che essere interpretata ritenendo che debba essere considerata vincitrice, con diritto di accedere al premio di maggioranza, quella tra le due liste che abbia ottenuto, rispetto all'altra, il maggior numero di voti.

Non si vede, per contro, quale sia l'ostacolo a questa interpretazione, pure presa in considerazione dalla parte ricorrente, che del tutto apoditticamente, afferma che si tratterebbe di ipotesi «non prevista» (quella, teorica, di prevalenza di una lista sull'altra, anche per un solo voto).

La *ratio* della disposizione è infatti quella di attribuire il premio di maggioranza (a fini di stabilità e di «governabilità» alla lista o gruppo di liste collegate (l'apparentamento e il collegamento tra liste è infatti espressamente vietato per il solo turno di ballottaggio) che abbia ottenuto più voti.

È allora corretto e conforme alla Costituzione interpretare la disposizione, leggendola nella sua totalità, nel senso che essa prevede che in caso in cui due liste raggiungano la soglia del 40% al primo turno, il premio di maggioranza debba essere attribuito alla lista che, così come previsto per il turno di ballottaggio, ottenga un numero di voti superiore rispetto all'altra.

Si deve del resto osservare che la verifica del raggiungimento della soglia del 40% viene effettuata sulla base della cifra elettorale nazionale raggiunta da ciascuna lista (v. art. 2 comma 25 (contenente la riformulazione dell'art. 83 del decreto Presidente della Repubblica n. 361/1957), dato che viene ottenuto dalla «somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno», ma è ben possibile che si tratti di liste che, in termini assoluti, hanno ricevuto un differente numero di voti (espressi e validi, evidentemente).



Con il terzo motivo si censurano gli articoli: 1 comma 1 lettera f, 2 comma 25 capoverso «art. 83» numeri 5 e 6, commi 2 e 5; capoverso «art. 83-bis» commi 1, numeri 1, 2 e 3 e 4 della legge n. 52/2015 in relazione agli articoli 1, 3, 48, 49, 51 e 67 della Costituzione.

I ricorrenti prendono in considerazione la possibilità che, in presenza di una forte dispersione del voto verso liste che non raggiungano la soglia del 3%, si verifichi il caso che una lista ottenga 340 seggi al primo turno, ma che non raggiunga la percentuale del 40%.

Si sostiene che, in questo caso, non si potrebbe attribuire il premio di maggioranza (per difetto del presupposto del raggiungimento di una soglia di almeno il 40%) e né si potrebbe applicare la norma di «salvaguardia» prevista dall'art. 83 comma 1, n. 7) che consente di mantenere ferma l'attribuzione dei 340 seggi conquistati al primo turno costringendo tale lista, oggettivamente maggioritaria, al ballottaggio.

Si produrrebbe allora l'effetto - irragionevole e contraddittorio rispetto ai fini dichiarati dal legislatore - di costringere una lista che ha già la maggioranza dei seggi a confrontarsi al ballottaggio con la seconda lista per numero di voti.

L'irragionevolezza e la contraddittorietà denunciate dai ricorrenti, inoltre, sarebbero ancor più evidenti qualora, all'esito del suddetto ballottaggio, risultasse vincente la lista che al primo turno aveva preso meno voti dell'altra.

Anche questo motivo appare manifestamente infondato essendo basato su una interpretazione non conforme al dettato normativa.

L'art. 83, comma 1 numeri 3, 4, 5, 6 e 7 prevede che l'ufficio centrale nazionale, dopo avere determinato la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, procede al riparto dei seggi tra le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3% dei voti validi espressi e le liste rappresentative delle minoranze linguistiche, ottenendo così il «quoziente elettorale nazionale».

Con la divisione della cifra elettorale nazionale per il quoziente ottenendo così il numero di seggi da attribuire a ciascuna lista.

Effettuata tale operazione, verifica se la lista con maggiore cifra elettorale abbia raggiunto il 40% dei voti validi espressi (ipotesi prevista dal n. 5) e verifica se tale lista abbia ottenuto almeno 340 seggi e, qualora una lista abbia ottenuto 340 seggi «resta ferma l'attribuzione dei seggi» effettuata in base al n. 4.

La norma indica quindi che, nel caso in cui una lista al primo turno non abbia raggiunto il 40% dei voti, calcolato ai sensi del n. 2 del nuovo testo dell'art. 83 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 (che è il comma 25 dell'art. 2 legge n. 52/2015) ma abbia conseguito «almeno 340 seggi» (avendo così la maggioranza) dei seggi alla Camera, tale attribuzione viene mantenuta ferma (in base appunto al n. 7 dell'art. 83), il che significa che essa non viene messa in discussione per il fatto di non avere raggiunto anche la soglia del 40% dei voti validi.

Questo significa, non aparendo altrimenti la disposizione citata avere un significato, che in tale ipotesi la lista o coalizione di liste che abbia ottenuto tale risultato, non è costretta ad andare al ballottaggio.

In sostanza le norme in esame, lette nel loro insieme, indicano che il premio di maggioranza debba essere attribuito alla lista che raggiunga il 40% dei voti validi espressi (ovvero, in caso di parità, a quella che abbia ottenuto il 40% e il numero di voti più alto in termini assoluti) ma che non abbia anche conseguito 340 seggi.

Se però una lista, pur al di sotto della soglia del 40% ha ottenuto comunque 340 seggi, non vi sarà necessità di costringerla al ballottaggio in quanto il risultato che il legislatore ha inteso conseguire con il premio di maggioranza, al primo o al secondo turno, è stato già raggiunto in via diretta da una delle liste in competizione.

Vanno quindi disattese le censure proposte dai ricorrenti che muovono dal presupposto che si ritiene errato e non sostenibile con una adeguata interpretazione delle norme, secondo cui il mantenimento della attribuzione dei 340 seggi ottenuto direttamente da una lista sarebbe soggetto all'ulteriore requisito del raggiungimento anche della soglia del 40% dovendosi, in tal caso andare necessariamente al ballottaggio per attribuire il premio di maggioranza.

Si ritiene, per tutte le ragioni che si sono in precedenza espone, che l'interpretazione offerta dalla parte ricorrente, estremamente formalistica, condurrebbe ad una applicazione irrazionale delle citate disposizioni, che finirebbe per disattendere il risultato dei voti espressi e favorirebbe l'applicazione di un meccanismo correttivo in vista della governabilità, quale è appunto l'attribuzione del premio di maggioranza, in un caso in cui di tale correttivo non vi è necessità.

Con il quarto motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 legge n. 52/2015 per violazione dell'art. 138 della Costituzione.

Con il dodicesimo motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 8 legge n. 52/2015 e degli articoli 14 e 14-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 per violazione dell'art. 92 Costituzione.

I due motivi vengono accorpati.



Con il quarto motivo i ricorrenti espongono le ragioni per le quali, in generale, si debba ritenere incompatibile l'impianto complessivo della legge elettorale in esame «con la forma di governo parlamentare vigente in Italia a norma di Costituzione» dato che, secondo le nuove disposizioni elettorali il Presidente del Consiglio dei ministri verrebbe «eletto» - da un punto di vista sostanziale, non formale, in via diretta contestualmente al Parlamento, con conseguente svuotamento delle prerogative del Presidente della Repubblica in materia.

Affermano infatti che: «con un premio di maggioranza attribuito ad una sola lista vincente, con indicazione sulla scheda del Capo di quella stessa lista e seguito di un ballottaggio, le dette prerogative del Presidente della Repubblica risultano sostanzialmente annichilite. Si è di fronte, nei fatti a una quasi elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, circostanza che necessariamente produce un mutamento della forma di governo, da parlamentare ad un premierato assoluto tendenzialmente presidenzialistico, ma senza i contrappesi della forma di governo presidenziale classica (USA)», con conseguente surrettizio mutamento della forma di governo, aggirando la procedura prevista dall'art. 138 Costituzione.

Con il dodicesimo motivo si sottolinea che l'indicazione della «persona da loro indicata come capo della forza politica», specialmente in caso di ricorso al turno di ballottaggio comporta, in sostanza, un mutamento della forma di governo da parlamentare a presidenziale in quanto il «programma elettorale» di cui al comma 1 dell'art. 14-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 non è altro se non il programma del partito che quella lista (o coalizione di liste) esprime.

Pertanto in caso di attribuzione del premio di maggioranza in sede di ballottaggio (al quale non possono accedere coalizioni di liste, ma solo le due liste risultate vincitrici al primo turno) la pretesa di affermare, come fa il primo comma del nuovo art. 14-bis, che «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92 secondo comma della Costituzione» sarebbe una vacua formalità, essendo stato, in realtà, completamente svuotata tale prerogativa, non potendo far altro, il Capo dello Stato, se non prendere atto del risultato del primo turno ovvero del ballottaggio.

Osserva il Tribunale, prima di esaminare nel merito la censura, che i motivi come configurati appaiono di dubbia rilevanza.

Infatti le questioni così sollevate, a differenza delle altre (per le quali valgono le generali considerazioni sulla rilevanza che si sono svolte in precedenza) non attengono al modo in cui viene esercitato il voto rispetto al parametro costituzionale di uguaglianza e libertà posto dall'art. 48 secondo comma della Costituzione, riguardando invece l'asserita restrizione, o meglio eliminazione, di una prerogativa attribuita dalla Costituzione al Presidente della Repubblica che secondo il disegno costituzionale vigente - viene esercitata solo dopo che il corpo elettorale si è espresso: L'art. 92 comma II prevede che: «il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri».

Non si comprende come l'eventuale violazione del disposto dell'art. 92 Costituzione, anche letto in relazione all'art. 138 Costituzione, possa, nella presente controversia, tradursi in una restrizione del diritto di voto che è la posizione soggettiva che i ricorrenti assumono essere stata lesa dalle norme in esame e rispetto alla quale viene chiesta tutela avanti a questo Tribunale.

Al contrario, ne viene prospettato un eccessivo ampliamento, là dove, secondo i ricorrenti, viene attribuito al corpo elettorale il potere di nomina diretta del Presidente del Consiglio dei ministri.

A prescindere da ogni valutazione in ordine alle conseguenze che una simile disposizione possa avere sulla «forma di governo», non appare apprezzabile la violazione, da parte delle disposizioni censurate, delle prerogative assicurate all'elettore dall'art. 48 Costituzione.

Ma anche ritenendo che rientri nella definizione di voto «uguale» e «libero» il diritto dell'elettore di esprimere un voto i cui effetti siano prevedibilmente limitati alla scelta dei rappresentanti della Camera, senza che ad esso e al suo esito siano collegabili effetti diretti sul potere di nomina attribuito al Presidente della Repubblica, le censure svolte dai ricorrenti appaiono manifestamente infondate.

Si osserva, inoltre, che benché con il dodicesimo motivo si censuri espressamente la non conformità a Costituzione anche dell'art. 14 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, di esso e del suo contenuto non viene fatta menzione nei ritenuti motivi di illegittimità Costituzionale, interamente dedicati al primo comma dell'art. 14-bis del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, introdotto con la legge n. 52/2015.

La norma in questione, inoltre, inserita nel Titolo III del decreto del Presidente della Repubblica dedicato al «procedimento elettorale preparatorio» regola le modalità di deposito, presso il Ministero dell'interno, dello statuto e dei simboli che i partiti politici o i gruppi politici organizzati intendono presentare nei collegi.



Tale disposizione non contiene norme che incidano di per sé sulla determinazione del voto in uscita rispetto al voto in entrata e non pare pertanto neppure idonea a ledere, per gli aspetti prospettati dai ricorrenti, il loro diritto di voto nel senso di cui si è detto in precedenza.

Il suo inserimento nel dodicesimo motivo deve allora essere ricondotto a un mero errore materiale.

In ogni caso di essa non si terrà conto nell'analisi dei motivi quarto e dodicesimo, in quanto neppure i ricorrenti si dolgono in modo specifico del suo contenuto.

La censura cade, invece, sull'art. 1 lettera f (premio di maggioranza) letto in combinazione con l'art. 2 nella parte in cui modifica l'art. 14-*bis* primo comma nella parte in cui prevede che, contestualmente al contrassegno, i partiti o i gruppi organizzati che si candidano a governare devono depositare il programma elettorale nel quale «dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica» con la precisazione che «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92 secondo comma, della Costituzione».

Ricordano i ricorrenti che questa norma deve essere considerata insieme alle disposizioni che attribuiscono il premio di maggioranza (al primo turno o al ballottaggio) in forza delle quali all'esito del voto c'è necessariamente una lista vincitrice, anche qualora non abbia ottenuto la maggioranza dei voti potendo, anzi, attribuirsi la vittoria sulla base di percentuali di consenso anche di molto inferiori al 40%.

In questo caso, per effetto della preventiva indicazione del capo della forza politica che tale lista incarna, vi sarebbe una automatica «designazione» del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ciò comporterebbe una sostanziale privazione del potere di nomina attribuito al Capo dello Stato dall'art. 92 con conseguente surrettizio mutamento della forma di governo, senza tuttavia il rispetto della procedura di revisione di cui all'art. 138 Costituzione.

Tale rilievo, ad avviso dei ricorrenti, dimostrerebbe ulteriormente l'avvenuta violazione dell'art. 72 commi primo e quarto Costituzione, in sede di approvazione della legge n. 52/2015 per mancato rispetto delle procedure normali di formazione della legge elettorale laddove contiene in sé la modifica di norme costituzionali.

Si deve obiettare che non vi sono effettivi margini per dubitare della violazione delle prerogative del Capo dello Stato ad opera delle norme sopra citate, lette in combinazione tra loro, non solo per l'espressa salvaguardia di esse che si ricava dall'inciso «restano ferme ... » (che pare addirittura ultronea, dato che non potrebbe una norma di rango inferiore modificare la norma costituzionale che viene riconfermata).

Infatti, oltre a quanto già evidenziato sul medesimo tema dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 23/2011, non vi è nelle norme sospettate di illegittimità costituzionale alcuna disposizione testuale dalla quale si possa far discendere l'esistenza di un vincolo derivante dall'indicazione del capo della «forza politica» alla quale si riferisce o si ispira la lista che viene depositata (art. 14-*bis* primo comma) e che poi risulti vincitrice e il potere di nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato.

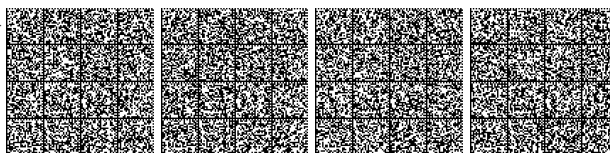
Si deve inoltre considerare che la prerogativa del Presidente della Repubblica di cui si discute è, sulla base dello stesso attuale disegno costituzionale, intrinsecamente connessa al risultato della competizione elettorale posto che, ferma restando l'assenza di vincoli formali nella scelta del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina così effettuata costituisce un atto di un procedimento complesso, dato che il Presidente del Consiglio così nominato potrà insediarsi, con il Governo, solo dopo e se avrà ottenuto la fiducia delle due Camere (art. 94 Cost.).

Questo significa che il potere di nomina non può che essere esercitato tenendo conto necessariamente del risultato elettorale, dovendo il nominato confrontarsi con il gradimento del Parlamento, indubbiamente influenzato dalla sua composizione, quale risultata dall'indicazione del corpo elettorale.

Sulla base delle norme censurate, che in nulla mutano tale disegno (quanto alla necessità della fiducia del Parlamento e alla necessità che il Presidente del Consiglio venga scelto tenendo conto della concreta possibilità di ottenere tale fiducia dal Parlamento), l'unico dato certo da esse ricavabile è che la lista vincitrice ha già indicato colui o colei che - verosimilmente - in quanto capo della corrispondente forza politica, verrà indicato al Capo dello Stato come futuro Presidente del Consiglio in sede di consultazioni.

Non vi è, nelle norme in esame, alcun automatismo che imponga, invece, al Presidente della Repubblica di nominare alla Presidenza del Consiglio proprio la persona indicata come capo della forza politica della lista vincitrice.

Anche in caso di vittoria al primo o al secondo turno di una sola lista, il Capo dello Stato, in sede di nomina ex art. 92 II comma Costituzione potrà e dovrà tenere conto di tutte le variabili pertinenti quali, ad esempio, le eventuali cause di ineleggibilità sopravvenute o l'esistenza di gravi ragioni di opportunità in presenza delle quali il Presidente della Repubblica ben potrebbe, senza incorrere in alcuna violazione della legge elettorale, chiedere alla forza politica vincente l'indicazione di un nome alternativo o lui stesso individuare un'altra soluzione.



Per tutte queste ragioni i motivi quarto e dodicesimo appaiono irrilevanti ovvero manifestamente infondati.

Con il quinto motivo si censurano gli articoli:

1 lettera *f*), 2 commi 1 e 25 capoverso «art. 83» legge n. 52/2015 (ossia il nuovo testo dell'art. 83 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957) in relazione agli articoli 1, 3, 48 comma II, 51, 56 comma I e 122, 2 Costituzione.

I ricorrenti, in sintesi, denunciano la non conformità a Costituzione di tali disposizioni nella parte in cui prevedono di attribuire il c.d. premio di maggioranza (attribuzione di 340 seggi) alla lista che abbia ottenuto, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi e al contempo stabiliscono una soglia di accesso minima del 3% di voti validi per accedere alla distribuzione dei seggi.

La combinazione di tali meccanismi produrrebbe effetti irragionevolmente distorsivi dell'uguaglianza del voto, in quanto si finirebbe con l'attribuire irrazionalmente il premio di maggioranza e verrebbero lesi anche i principi di rappresentanza democratica e di divieto di mandato imperativo.

Sarebbe, infatti, sproporzionato attribuire il premio di maggioranza, pari a oltre il 14% dei voti validi, a una lista che non ha ottenuto la maggioranza dei consensi senza neppure tenere conto del fatto che la lista premiata abbia conquistato seggi nella circoscrizione estero fino al numero di 12.

A sostegno della tesi della assoluta irrazionalità delle disposizioni in esame i ricorrenti richiamano quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014 che, quanto al parametro che anche il legislatore deve rispettare, ha ricordato che l'obiettivo, certamente di rilievo costituzionale, che è quello di garantire, con le norme che disegnano il sistema elettorale, la stabilità di Governo e l'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, non è tale da giustificare qualsiasi sacrificio di altri interessi e valori che pure hanno rilievo costituzionale.

In quella occasione la Corte aveva ritenuto che la funzione rappresentativa dell'assemblea parlamentare, così come l'uguaglianza del diritto di voto, pur potendo subire delle limitazioni in vista di quel valore, dovrebbero essere sacrificati nella misura minima possibile, per non incorrere in una profonda e inammissibile alterazione tra il voto espresso e la rappresentazione che di esso si dà nella composizione assembleare.

Ritiene il Tribunale che il motivo sia manifestamente infondato, tenuto conto del tenore delle disposizioni censurate e anche alla luce dei principi dettati dalla citata sentenza della Corte costituzionale.

Le norme in esame in fatti stabiliscono, a differenza di quelle dichiarate illegittime dalla sentenza in questione, che il premio di maggioranza non sia svincolato dal raggiungimento di una soglia minima di consenso elettorale.

Tale soglia, come osservato da coloro che hanno preso parte al dibattito dottrinario seguito alla approvazione della legge, non è - in termini assoluti - così bassa da essere ragionevole, rappresentando il 40% dei consensi che la lista (o la coalizione di liste) al primo turno deve conquistare con il raggiungimento della cifra nazionale più alta che si calcola sulla base dei voti validi espressi.

La dottrina che si è specificamente occupata di verificare, in concreto, se le norme della legge n. 52/2015 che attribuiscono il premio di maggioranza alla lista che abbia ottenuto il 40% dei voti validi espressi, presenti i medesimi sintomi di irrazionalità che avevano caratterizzato le disposizioni previgenti ha escluso, conti alla mano, che si possa ipotizzare una eccessiva distorsione tra il voto espresso e la sua rappresentazione in termini di seggi attribuiti, in virtù del premio di maggioranza, ad una lista che non ha ottenuto la maggioranza dei voti validi espressi dagli elettori.

Si deve infatti muovere dall'insegnamento della sentenza n. 1/2014 a mente della quale: «..... l'Assemblea Costituente "pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria" ... pertanto la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa ... il principio costituzionale di eguaglianza del voto ... esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto "ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi" ... ma "non si estende ... al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore ... che dipende esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali. Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico. Il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole».



In questa logica, anche un sistema maggioritario, in sé considerato, è conforme alla Costituzione purché il legislatore non superi il parametro della ragionevolezza, adottando disposizioni che evitino una eccessiva sovra rappresentazione della lista alla quale viene attribuito il premio di maggioranza, cosa che produrrebbe un'eccessiva distorsione tra voti espressi e attribuzione dei seggi, il che comporterebbe un'effettiva lesione del principio di uguaglianza del voto.

L'adozione di norme che prevedono, a certe condizioni, l'attribuzione di un premio di maggioranza, pur comportando inevitabilmente una sovra rappresentazione di una lista (che non aveva la maggioranza, ma la ottiene grazie al «premio») e una corrispettiva limitazione del principio di uguaglianza del voto, non possono di per sé essere ritenute incostituzionali se si mantengono all'interno di un criterio di ragionevolezza che la Corte verifica sulla base del c.d. «test di proporzionalità».

Questo test verifica se la norma censurata, come configurata dal legislatore e secondo le modalità di applicazione stabilite sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra misure più appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».

Come indicato dalla dottrina che tale specifico tema ha affrontato, si può allora senz'altro muovere da una definizione di voto «uguale» (ossia conforme a una Costituzione che contempla il modello elettorale maggioritario) per cui è tale quel voto che contribuisce in modo «uguale» alla formazione degli organi elettivi.

Risponde a tale definizione il voto unico in entrata.

Non vi sono dubbi sul fatto che le norme di cui si discute prevedano voti «unici» in entrata (non essendo prevista la possibilità di voti multipli: un voto che vale più di 1, ovvero voti plurimi: aventi diritto al voto che lo possono esercitare più di una volta nella stessa tornata).

È voto «uguale», secondo questa definizione, anche quello che «in uscita» non abbia un identico peso sul risultato concreto della votazione, dovendosi diversamente ipotizzare che la Costituzione che lo prevede non contempli un sistema elettorale maggioritario, ma solo sistemi privi di qualunque correttivo di questo voto anche in uscita, il che non è nel nostro sistema, come appunto chiarito dalla Corte costituzionale.

Il limite costituzionale è dato, in questo caso, dalla adozione di sistemi che limitano ragionevolmente tale inevitabile distorsione (insita in ogni sistema maggioritario che preveda l'attribuzione di un premio di maggioranza) e, sempre sulla scorta dei principi di ragionevolezza ricavabili dalla citata decisione della Corte costituzionale, si può senz'altro assumere come parametro di valutazione dell'entità della distorsione il peso che in uscita ha il voto unico in entrata.

Si può sicuramente dire di essere in presenza di una eccessiva distorsione di rappresentatività del voto, quando il voto unico in entrata, espresso dagli elettori a favore della coalizione vincente, destinata a ricevere il premio di maggioranza, finisca per valere più del doppio rispetto ai voti espressi dagli elettori a favore delle altre liste o coalizioni di liste, destinate ad essere escluse dal premio di maggioranza.

I costituzionalisti che hanno commentato la sentenza n. 1/2014 hanno, infatti, condivisibilmente evidenziato che la Corte, quando ha affermato che gli effetti del premio di maggioranza non possono distorcere eccessivamente l'esito del voto, ha evidentemente voluto dire che la vittoria conseguita con il premio di maggioranza deve, per essere razionale e non eccessivamente distorsiva dei risultati del voto, dipendere più dal numero di voti ottenuti che dal premio di maggioranza il cui peso, in sostanza, non può essere maggiore del peso del consenso che quella lista (o coalizione di liste) si è conquistato attraverso le urne.

Traducendo in formule questo principio, è necessario che il sistema elettorale sia tale da mantenere un rapporto quantitativo tra il valore del voto individuale in entrata espresso a favore di chi si vede attribuito il premio di maggioranza e quello espresso a favore di chi da tale premio resta escluso in misura sempre inferiore a 2.

In sostanza l'attribuzione del premio di maggioranza non può comportare che il voto unico dato dall'elettore alla coalizione vincente valga o «pesi» più di due voti.

L'art. 1 lettera f) legge n. 52/2015 prevede che vengano attribuiti 340 seggi (ossia il 55% del totale di 618 seggi, cui si devono aggiungere i 12 seggi riservati alla Circostrizione estero) alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi, con attribuzione in via automatica di un premio del 15% a fronte del conseguimento del 40% dei voti validi di lista.

Questo significa che la percentuale di distorsione del voto espresso a favore della lista vincitrice è pari a 1,375, dato che il 55% dei seggi viene attribuito a chi ha ottenuto il 40% dei voti.

Invece il voto «perdente» ha un coefficiente di sotto rappresentazione pari allo 0,75, dato che il restante 45% dei seggi viene distribuito a chi si è aggiudicato il restante 60% dei voti validi.



Il voto unico in entrata a favore della lista vincitrice per effetto del premio di maggioranza viene effettivamente sovra rappresentato, come lamentano i ricorrenti, ma non in modo tale da vanificare un effettivo rapporto di rappresentatività tra seggi conseguiti in base ai voti espressi e quelli conseguiti per effetto del premio di maggioranza.

Si ritiene pertanto che il test di ragionevolezza previsto dalla Corte nella sentenza n. 1/2104 sia positivamente superato dalle norme censurate che, per tutte le ragioni esposte, non possono dirsi distorcere in modo eccessivo, in «uscita» l'uguaglianza del voto unico e uguale espresso in «entrata».

Con il settimo motivo i ricorrenti censurano gli articoli:

1 lettera *b*) per le parole «... salvo i capilista nel limite di 10 collegi» *c*) per le parole «.... dapprima i capilista nei collegi, quindi ...»; 2 comma 26 capoverso «art. 84» comma 1 per le parole «... a partire dal candidato capolista ...» e comma 2 per le parole «... a partire dal candidata capolista» della legge n. 52/2015 nonché dell'art. 59-*bis* commi da 1 a 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/2015 come novellato dall'art. 2 comma 21 legge n. 52/2015.

In relazione agli articoli: 2, 48 II comma, 51 primo comma e 67 Costituzione.

Le disposizioni citate vengono ritenute non conformi a Costituzione in quanto consentono solo a determinate categorie di candidati, scelti dai partiti senza alcuna forma di controllo esterno o di trasparenza del relativo procedimento, di essere eletti prescindendo completamente dall'esistenza di una indicazione di voto in loro favore da parte degli elettori.

Si tratta dei candidati ai quali la forza politica che presenta una lista alle elezioni della Camera attribuisce la posizione di «capo lista», consentendo all'elettore di esprimere «sino a due preferenze per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista».

Le stesse disposizioni consentono inoltre, in via eccezionale, ai soli candidati che siano anche «capi lista» di candidarsi simultaneamente in più collegi, fino al limite massimo di 10.

Il nuovo testo dell'art. 59-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57 ai commi da 1 a 3 stabilisce:

al comma 1 che il voto espresso a favore del capo lista (cioè con il segno di voto tracciato sul nominativo del candidato capo lista) senza tracciare un segno sul contrassegno della lista, valga come voto a favore della lista, al comma 2 che se l'elettore traccia un segno su una linea posta a destra del contrassegno senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima si intende che abbia votato per la lista stessa;

al comma 3 che se l'elettore esprime uno o due voti di preferenza, senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima, si intende che abbia votato anche per la lista medesima.

I capi lista, inoltre, per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 2 comma 26 (ossia il nuovo testo dell'art. 84 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957) si vedono attribuire per primi (in precedenza cioè sugli altri candidati della stessa lista ma in posizione successiva alla prima) i seggi che la lista da loro capeggiata si è conquistata, conteggiati secondo quanto previsto dall'art. 83-*bis* stesso decreto.

Sostengono i ricorrenti che queste disposizioni, esattamente come aveva fatto la legge n. 270/2005, privano di libertà l'elettore, dato che il descritto meccanismo dei c.d. «capilista bloccati» consentirebbe ai partiti di scegliere, prescindendo completamente dalla volontà espressa dall'elettore, circa 300 deputati e richiamano sul punto le motivazioni con cui la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014 aveva dichiarato illegittime le disposizioni della precedente legge elettorale che non consentivano agli elettori di esprimere preferenze e che inoltre imponeva loro la scelta di un elenco bloccato di candidati e che pertanto alteravano per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti.

Il motivo è manifestamente infondato.

Prima di esaminarlo si deve rilevare che non è chiara la ragione di sospetta illegittimità costituzionale dell'art. 59-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57 II comma, dato che la norma in esso contenuta si limita a contenere indicazioni volte a rendere inequivoco che il voto espresso con una certa modalità (voto espresso con un segno tracciato «su una linea posta a destra del contrassegno, senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima») deve intendersi come voto validamente espresso in favore della lista.

Tale disposizione non regola in via diretta e speciale lo «statuto» dei capi lista, questione che, invece, i ricorrenti sostengono sia stata regolata dal legislatore in modo lesivo del loro diritto di voto uguale e libero.

Di tale disposizione non si terrà pertanto conto nell'esame del motivo.

Nel merito si deve, anzitutto, escludere che il principio affermato con la citata sentenza n. 1/2014 possa essere trasposto, tal quale, alle disposizioni della legge n. 52/2015 in quanto esse hanno sostanzialmente modificato il sistema delle liste previsto dalla legge previgente.



Nel sistema precedente non era possibile esprimere nessuna preferenza e l'elettore era costretto a votare in blocco per una lista relativamente lunga di candidati, sicché per effetto delle candidature multiple (previste anche dalla legge precedente) e della possibilità per l'eletto in più di un collegio di optare «per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni di partito», veniva alterata in modo serio la stessa possibilità di ipotizzare che si costituisse realmente un rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti.

Diversa è, obiettivamente, la condizione di voto delineata, per questi profili, dalla legge n. 52/2015 in quanto l'art. 14-*bis* lettera *c*) prevede che «ogni lista, all'atto della presentazione, composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati, presentati secondo un ordine numerico. La lista è formata da un numero di candidati pari almeno alla metà del numero dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominale...» il che comporta la possibilità di presentare liste relativamente «corte», con specifiche ulteriori disposizioni volte a salvaguardare la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive.

Come previsto, inoltre, dall'art. 2 comma 21 legge n. 52/2015 (testo dell'art. 59-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957) l'elettore può esprimere fino a due preferenze, mentre l'eventuale preferenza espressa per il capolista, senza segno sul contrassegno della lista, vale come voto a favore della lista stessa.

Il complesso delle disposizioni censurate non esclude pertanto l'esistenza di un effettivo rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti, proprio in quanto è previsto, a differenza della legge precedente, che si possano esprimere fino a due preferenze.

Queste preferenze non sono in assoluto vanificate dal meccanismo dei c.d. «capilista bloccati» che permette la loro elezione per primi rispetto ai candidati che li seguono in lista dato che in caso di candidature plurime, il capolista dovrà poi optare per un solo collegio, così dando luogo alla elezione del candidato non capolista negli altri collegi (la norma che regola tale meccanismo di opzione sarà esaminata a parte, in quanto oggetto di un autonomo motivo di censura).

Non è chiaro in che modo i ricorrenti siano giunti a determinare il numero di 300 candidati che con il descritto sistema i partiti riuscirebbero, secondo quanto prospettato, a «imporre» agli elettori a prescindere dalla loro volontà.

L'effetto distorsivo lamentato dai ricorrenti da un punto di vista numerico, non è pertanto evidente, risultando oscuro il criterio con cui è stato determinato.

La dottrina che si è occupata di verificare l'impatto che il meccanismo dei capilista bloccati potrà avere sulla composizione della Camera eletta con le disposizioni in esame, ha evidenziato che le norme citate saranno destinate a condizionare maggiormente l'accesso alla carica di deputato per i candidati espressi dai partiti minori dato che, evidentemente, maggiore è il numero di seggi che una lista si è aggiudicata e minore è il numero di capilista eletti, specie se quella lista avrà utilizzato nella massima estensione la possibilità delle candidature multiple, mentre è certamente inversa la situazione dei candidati espressi da liste di minoranza, dato che minore sarà il numero di seggi disponibile, con una prevedibile maggiore concentrazione di capilista eletti.

Si deve inoltre osservare che la facoltà accordata ai partiti, di consentire, con il sistema delle candidature bloccate, l'elezione di alcuni candidati, come sottolineato dalla dottrina, non può essere considerata del tutto priva di giustificazione, in quanto consente non solo, come prospettato dai ricorrenti, di operare candidature «calate dall'alto» attraverso procedimenti di selezione non trasparenti e comunque non prestabiliti dalla legge, ma anche di consentire, in questo modo, l'accesso alle cariche pubbliche a soggetti che, pur potendo dare il loro importante contributo alla vita parlamentare, potrebbero non essere, per la loro estrazione e formazione, particolarmente adatti a contendersi i voti in campagna elettorale (ad esempio come si potrebbe ipotizzare in presenza di candidature espresse dal mondo del mondo accademico o dell'arte, prive però di esperienza politica militante).

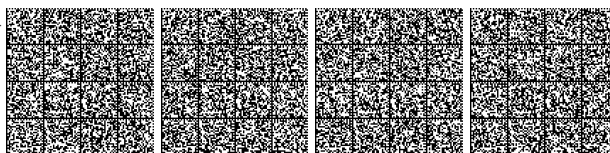
Inoltre queste candidature sono pur sempre, attraverso il voto di lista, sottoposte alla scelta degli elettori.

È insita una certa, ma non irragionevole, distorsione del voto in un sistema che, come quello in esame, contempla una speciale categoria di candidati (i capilista) che possono essere eletti grazie al solo voto di lista, e le cui possibilità di elezione vengono rafforzate con la possibilità di estendere territorialmente la candidatura.

Per tali ragioni le censure di non conformità alla Costituzione prospettate dai ricorrenti con riferimento alle disposizioni in esame devono dirsi manifestamente infondate.

I ricorrenti concludono evidenziando inoltre che: «i candidati capilista e gli altri non concorrono alle cariche elettive in condizione di uguaglianza, con lesione dell'art. 51 comma 1 Costituzione».

Appare evidente però che sotto questo profilo la questione prospettata è priva di rilevanza in quanto, come più volte si è ricordato, essi lamentano la restrizione del loro diritto di voto attivo, non già delle eventuali restrizioni che derivano, dalle disposizioni censurate, all'esercizio del diritto di elettorato passivo, tutelato appunto dall'art. 51 comma 1 Costituzione.



Con il nono motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 comma 25 legge n. 25/2015, 83 comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 per violazione dell'art. 56 comma II Costituzione, articoli 2 commi 29, 30, 31 e 32 legge n. 52/2015 in relazione agli articoli 3, 48 e 51 Costituzione oltre che dell'art. 1 comma 1 lettera *f*) legge n. 52/2015 nella parte in cui non prevede l'esclusione dalla partecipazione al voto al turno di ballottaggio gli elettori della Regione Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige in relazione all'art. 3 Costituzione.

Tale disposizione non è menzionata dai ricorrenti, ma si evince dal contenuto del nono motivo, il cui contenuto si articola in tre distinte questioni, espresse per la verità in modo assai sintetico.

Anzitutto, secondo i ricorrenti, il procedimento di ripartizione dei seggi disciplinato dalle sopra indicate disposizioni sarebbe congegnato in modo tale da condurre, in concreto, a una possibile attribuzione di un numero di seggi superiore al numero totale fissato dalla Costituzione (630).

Questo potrebbe infatti verificarsi, secondo quanto prospettato, nel caso in cui, per i nove collegi uninominali attribuiti a VDA e TAA (rispettivamente 1 + 8) siano proclamati vincitori candidati espressione di liste risultate minoritarie su base nazionale.

Il motivo, come articolato, è manifestamente infondato.

L'argomentazione dei ricorrenti, infatti, non tiene conto del dato insuperabile costituito dal numero massimo di 630 deputati, compresi i 12 della Circoscrizione estero indicato nella norma costituzionale che si assume violata e del fatto che, per questo, il dato numerico in questione costituisce il canone ermeneutico che non può non guidare l'analisi delle disposizioni della legge n. 52/2015.

Nelle norme sospettate di illegittimità costituzionale non vi è un espresso riferimento al numero di seggi che a seguito dei conteggi debba essere attribuito alle liste che partecipano alla loro distribuzione.

Questo comporta che, come evidenziato dalla dottrina che si è occupata di questo aspetto della nuova legge elettorale, le norme dettate in ordine al modo in cui si deve operare il conteggio della quota dei seggi da ripartire tra le liste minoritarie su base nazionale, debbano necessariamente essere interpretate in conformità al ricordato precetto Costituzionale e quindi, nel caso prospettato dai ricorrenti, che i seggi attribuiti a tali liste siano da computare in riduzione ulteriore della quota di seggi da ripartire tra le liste minoritarie nazionali, al fine di evitare di dover proclamare eletti ulteriori deputati (eletti nei collegi di VDA e TAA) fino a superare il limite di 630 deputati.

La seconda parte del motivo censura l'asserita irrazionalità delle previsioni dettate per il solo TAA nella parte in cui stabiliscono, solo per i voti espressi dagli abitanti di questa regione, che l'attribuzione dei corrispondenti seggi avvenga con la «previsione di 8 collegi uninominali e 3 deputati di recupero proporzionale», ipotesi non prevista per nessun'altra regione italiana, neppure per le altre regioni a statuto speciale e non giustificabile neppure dalla presenza di una minoranza linguistica riconosciuta (per quanto riguarda la VDA, i ricorrenti riconoscono che «la riserva di collegi uninominali» per quella regione costituisce una «soluzione obbligata»).

Anche per questa parte il motivo appare manifestamente infondato.

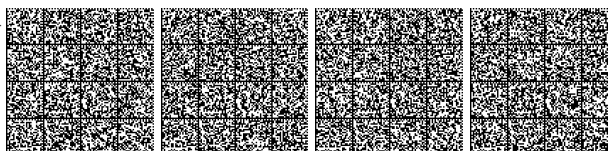
Infatti la scelta del legislatore di dotare la regione TAA di una peculiare modalità di attribuzione dei seggi trova fondamento razionale nel fatto che la regione TAA è costituita da due Province Autonome in una delle quali (Trentino Alto Adige) la porzione di popolazione di lingua germanofona e ladina costituisce sì una minoranza linguistica a livello nazionale ma che è, al contempo, rilevante maggioranza all'interno del corrispondente territorio.

Secondo la dottrina, questa particolare conformazione etnico-linguistica della regione implica la necessità di garantire, in particolare in Alto Adige, la giusta rappresentanza alla minoranza nazionale di lingua tedesca, e contemporaneamente anche alla minoranza locale di lingua italiana, nel quadro di una legge elettorale con premio nazionale di maggioranza.

In tale quadro di particolare complessità (unica fra le venti circoscrizioni elettorali del Paese), si può senz'altro affermare che il c.d. «recupero proporzionale» concorra ad evitare che chi è minoranza linguistica in quel territorio non trovi alcuna rappresentazione.

Non si rileva pertanto alcuna evidente violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 ed anche di uguaglianza del voto di cui agli articoli 48 e 51 Costituzione.

Con la terza parte del motivo i ricorrenti censurano le disposizioni della legge n. 52/2015 nella parte in cui consentono (ossia non vietano espressamente) agli elettori delle regioni Valle d'Aosta e TAA di partecipare all'eventuale turno di ballottaggio nonostante essi eleggano tutti i loro rappresentanti al primo turno, in modo indipendente dall'esito del voto su base nazionale (sotto il profilo del conseguimento già al primo turno del premio di maggioranza).



Si ritiene che tale sia, infatti, il contenuto del motivo in esame così espresso dai ricorrenti: «Gli elettori di VDA e TAA eleggono i loro rappresentanti al primo turno ... ma hanno il privilegio di partecipare al secondo turno di ballottaggio per decidere come debbano essere governati gli altri italiani».

Il denunciato «privilegio» che avrebbero gli elettori di questi due collegi, di disporre di un «primo voto» tale da determinare con precisione il risultato elettorale locale e di un «secondo voto» finalizzato all'attribuzione del premio di maggioranza sul piano nazionale, non tiene però conto delle misure di carattere compensativo che il legislatore ha avuto cura di introdurre.

Il rilievo sul piano nazionale dei voti espressi dagli elettori del VDA e del TAA è, infatti, compensato dalla previsione secondo la quale i seggi guadagnati in quelle due circoscrizioni da candidati collegati ad una lista che abbia vinto il premio di maggioranza sono scomputati dal traguardo dei 340 seggi.

Con il decimo motivo si censura l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1) lettera *a*), *e*) e *i*) e art. 2 commi 1, 2, 3, 4, 5, 25 capoverso «art. 83» commi 1 numeri 3, 6, 29, 30, 31 e 32 della legge n. 52/2105 in relazione agli articoli 1, 2, 3, 6, 10, 11, 48, 49, 51, 117 comma II lettera *f*) Costituzione nella parte in cui non tutelano in modo effettivo e attivo le altre minoranze linguistiche riconosciute (diverse cioè da quelle francofone e germanofone e ladine residenti in VDA e TAA) per le quali non sono previste disposizioni specifiche idonee a dare effettiva rappresentatività agli elettori appartenenti a tali minoranze.

Ritengono infatti i ricorrenti che la disposizione di cui all'art. 83 comma 1 numero 3 a mente della quale l'Ufficio elettorale nazionale: «individua quindi le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella regione medesima», non sia idonea a superare tale mancanza di effettiva tutela in quanto il descritto peculiare sistema di conteggio dei voti si applicherebbe solo per le liste che siano espressione di minoranze linguistiche che risiedano in regioni a statuto speciale e solo a condizione che il relativo statuto ne preveda in modo specifico una particolare tutela.

Verrebbero conseguentemente esclusi da tale speciale sistema di conteggio tutti gli elettori che abbiano votato per liste espressione di minoranze linguistiche (riconosciute) presentate in regioni non ad autonomia speciale, ovvero in quelle regioni ad autonomia speciale che nulla prevedano sul punto, sicché forse solo la minoranza linguistica slovena residente in Friuli Venezia-Giulia sarebbe tutelata dal combinato disposto delle disposizioni statutarie regionali e dal citato art. 83 primo comma n. 3) legge n. 25/2015.

Con il tredicesimo motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale della TABELLA A approvata dall'art. 1 decreto legislativo n. 122/2015 per violazione dell'art. 76 Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 52/2015 per violazione degli articoli 1, 2, 3, 6, 48, 49 e 51 Costituzione.

L'art. 4 legge n. 52/2015 contiene una delega al Governo per la «determinazione dei collegi plurinominali», da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, secondo i criteri dettati dalle lettere da *a*) a *g*) dell'art. 4.

La delega è stata attuata con il decreto legislativo n. 122/2015 che ha individuato i confini «geografici» di detti collegi, contenuti nella Tabella A approvata con l'art. 1 del decreto in questione.

Lamentano i ricorrenti che nel dare attuazione alla delega il Governo avrebbe disatteso (ossia non applicato) i criteri di cui alle lettere *c*) (ultimo periodo) e *g*) con violazione, quindi, della delega.

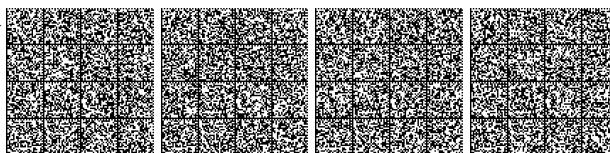
La mappa dei collegi plurinominali che si ricava dalla Tabella A, inoltre, non solo violerebbe la delega, ma produrrebbe anche una violazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche.

Molto in sintesi, secondo quanto prospettato, sarebbero stati separati comuni caratterizzati dalla presenza di determinate minoranze linguistiche, con l'effetto pratico di «annacquare» il peso del voto in uscita (ciò avverrebbe, in particolare, per la minoranza di lingua slovena, nonostante il riconoscimento da parte della Regione ad autonomia speciale), tenuto conto della soglia di sbarramento posto dall'art. 83 primo comma n. 3 che le liste rappresentative di minoranze linguistiche devono superare per concorrere alla ripartizione dei seggi alla Camera.

I motivi decimo e tredicesimo, in quanto vertono sul comune argomento della distorsione del voto in uscita dovute alle norme dettate per la tutela delle minoranze linguistiche in sede elettorale, devono essere esaminati congiuntamente.

Tali motivi appaiono, anzitutto, privi di rilevanza ed essi sono, in ogni caso manifestamente infondati per come prospettati.

La rilevanza



Come si è accennato i ricorrenti lamentano la restrizione del loro diritto di voto secondo i parametri della uguaglianza e libertà, che sarebbe stato ingiustamente compresso da molte norme della legge n. 52/2015 sospettate di essere non conformi alla Costituzione.

Nessuno dei ricorrenti afferma di appartenere a una minoranza linguistica riconosciuta dalla legge e nessuno di loro è residente in FVG ovvero nella Regione Sardegna (dal complesso dei motivi emerge, infatti, che i ricorrenti riconoscono la correttezza delle disposizioni che agevolano le minoranze linguistiche insediate in VDA e TAA, mentre lamentano l'irragionevolezza delle norme che vanificano il riconoscimento operato a livello di statuto speciale dalla regione Friuli in favore della minoranza slovena e l'irragionevolezza delle norme che non attribuiscono alcun correttivo al voto espresso in favore delle liste che siano espressione di minoranze linguistiche riconosciute dalla legge nelle regioni a statuto ordinario e nella regione Sardegna il cui statuto speciale nulla prevede sul punto).

Si legge, alla pag. 92 del ricorso, a conclusione della illustrazione delle ragioni per le quali il nuovo disegno dei collegi plurinominali comporterebbe nei fatti in una consapevole distorsione del voto espresso in favore delle liste rappresentative di tali minoranze: «... le minoranze linguistiche riconosciute e tutelate dalla legge n. 482/1999 sono state suddivise in due collegi in Piemonte, Puglia e Calabria. Le considerazioni che precedono vengono qui richiamate dai ricorrenti anche se non specifiche della Regione di appartenenza dei ricorrenti. In ogni caso, vale il principio per cui la violazione di norme costituzionali in materia elettorale, anche se non produttiva di conseguenze dirette sull'esercizio del diritto dei ricorrenti al voto uguale e libero diretto, lede, pur sempre e per tutti gli elettori/elettrici - in via mediata - il diritto ad un voto conforme a costituzione. Il principio di tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. rappresenta il superamento delle concezioni nazionalistiche dello stato ottocentesco e si situa ad un punto di incontro con altri principi fondamentali: quello pluralistico ex art. 2 Cost. e quello di uguaglianza ex art. 3 Cost. Ne consegue che la violazione della norma costituzionale di tutela della minoranze linguistiche si qualifica direttamente e contemporaneamente come violazione degli articoli 2 e 3 Cost. non solo con riferimento diretto agli appartenenti a dette minoranze linguistiche ma pure con riferimento, seppur mediato, a tutti gli elettori ...».

Si osserva che i ricorrenti sono tutti residenti in Piemonte sicché appare poco spiegabile l'affermazione secondo cui l'accorpamento di collegi plurinominali che ha interessato anche le minoranze linguistiche riconosciute e insediate in Piemonte, sarebbe un fatto che non interessa la regione nella quale risiedono i ricorrenti.

Nonostante questa affermazione contraddittoria i due motivi evidenziano, come riconosciuto in sostanza dalla stessa parte ricorrente, l'assenza di una violazione diretta del diritto di voto da ciascuno espresso per effetto delle norme censurate con i motivi in esame.

La prospettata restrizione del voto a causa della sostanziale impossibilità, che deriverebbe dalle nuove disposizioni dettate dalla legge n. 52/2015 (e decreti attuativi), di raggiungere per le liste espressione di minoranze linguistiche diverse da quelle presentate in VDA e TAA di raggiungere la soglia di accesso del 3% (in quanto calcolata su base nazionale) ovvero del 20% per la sola minoranza slovena, ma sulla base di un disegno dei collegi plurinominali fortemente penalizzante per tale minoranza) non riguarderebbe pertanto in via diretta la posizione giuridica fatta valere dai ricorrenti nel presente giudizio.

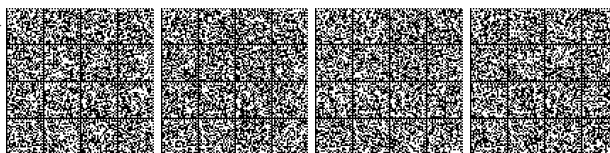
I ricorrenti manifestano, non a caso, in relazione alle norme censurate con i motivi in esame, un interesse mediato e quindi di mero fatto, ad ottenere un giudizio di legittimità costituzionale di norme che tutelano interessi costituzionali dei quali essi non sono titolari ma solo portatori quali cittadini italiani, e non quali elettori interessati dalla applicazione proprio delle disposizioni censurate.

È allora evidente che le norme in questione non sono rilevanti ai fini della decisione della presente controversia, basata sulla asserita restrizione del diritto di voto spettante ai ricorrenti quali «semplici» cittadini e non quali elettori che sono anche appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge che esprimono un voto in una regione non a Statuto speciale.

Le disposizioni censurate non potranno, per questo, trovare applicazione diretta nella presente controversia, non contenendo il paradigma in relazione al quale si valuterà l'ampiezza e l'uguaglianza del diritto di voto da loro espressa, ferma restando l'esistenza di un generico interesse (che però non può trovare tutela giurisdizionale e quindi non può condurre all'invio delle norme sospettate di illegittimità alla Corte costituzionale) al rispetto, quali cittadini italiani, delle minoranze linguistiche anche qualora ad esse non si appartenga.

La manifesta infondatezza di entrambi i motivi

Quand'anche si ritenesse, invece, che il diritto fatto valere dai ricorrenti alla espressione di un voto uguale e libero, ricomprenda anche l'interesse ad esprimerlo con le restrizioni che da esso possono derivare (in uscita) dalla necessaria adozione di norme speciali che tutelano interessi di rilievo costituzionale, quali le norme dettate a tutela del voto



espresso dagli appartenenti a minoranze linguistiche, entrambi i motivi, per come prospettati, sono manifestamente infondati.

Il decimo motivo muove dal presupposto, che non può dirsi condivisibile, proprio alla luce del parametro generale di uguaglianza (art. 3 Costituzione) che tutte le minoranze linguistiche del Paese - per tali intendendosi quelle formalmente riconosciute dalla legge n. 482/99 debbano necessariamente trovare rappresentanza in Parlamento (nella specie alla Camera), a prescindere dalla loro consistenza numerica rispetto al territorio nel quale sono insediate e che costituisce la base per il conteggio dei voti al fine di attribuire i seggi alla Camera.

Si deve considerare che, in linea generale, è principio ragionevole che un determinato gruppo di cittadini che appartenga a una minoranza riconosciuta (come appunto gli appartenenti alle minoranze linguistiche) per avere una propria rappresentatività elettorale debba necessariamente avere una determinata consistenza numerica rapportata al territorio in cui detta minoranza è insediata (v. anche in generale quanto disposto dall'art. 56 IV comma Costituzione).

Diversamente, attribuendo cioè una rappresentatività elettorale che di tale dato non tenga conto (che cioè non determini con criteri appropriati il «peso» in uscita espresso da questo gruppo di cittadini) si avrebbe il prevedibile e irrazionale effetto di attribuire al voto espresso dal cittadino che a tale minoranza appartiene un valore superiore a 2 o comunque nettamente superiore a 1, ossia al valore numerico che deve essere attribuito a un voto «uguale».

Gli stessi ricorrenti riconoscono che vi sono nel nostro Paese minoranze linguistiche insediate in determinati territori la cui consistenza numerica è estremamente esigua.

Qualora venisse adottato un criterio che, con gli opportuni correttivi, consentisse a ciascuna minoranza linguistica riconosciuta di esprimere un proprio rappresentante in Parlamento, sarebbe evidente l'alterazione del peso del voto in uscita espresso dagli appartenenti a tale gruppo linguistico rispetto a quello espresso da un «normale» elettore, tale da superare di gran lunga il rapporto di ragionevole correzione del voto in entrata uguale a 1 con il voto in uscita uguale a 1.

Questo implica che non necessariamente l'assenza di appositi contrappesi correttivi per favorire la rappresentanza degli appartenenti alle minoranze linguistiche costituisce violazione dei precetti costituzionali volti alla tutela delle minoranze, essendo rinvenibili le ragioni per le quali tale correzione, in certi casi, porterebbe a una eccessiva e irragionevole sovra rappresentazione del voto degli esponenti di tali minoranze.

Gli stessi ricorrenti, pur ricordando che vi sono alcuni specifici casi in cui alcune minoranze linguistiche godono di un simile strumento di correzione, non si fanno carico di indicare in modo oggettivo per quali ragioni i rappresentanti delle minoranze linguistiche da essi menzionate, in particolare quelli insediati nella Regione Piemonte, avrebbero in concreto una consistenza numerica significativa.

Si deve infatti rilevare che nei casi previsti dalle norme censurate (minoranze linguistiche presenti in VDA e TAA oltre che la minoranza slovena per il caso del Friuli) gli appartenenti a tali gruppi linguistici nei territori di riferimento rappresentano un numero significativo della popolazione lì insediata tale da essere in sostanza la maggioranza.

Rispetto a questi gruppi (specie VDA e TAA) senza un adeguato correttivo del voto da loro espresso, vi sarebbe in effetti una non ragionevole distorsione tra il voto in entrata e il voto in uscita per quel gruppo di elettori, in maggioranza nel territorio che costituisce il collegio elettorale ma che mai potrebbe rappresentare tale propria condizione a livello nazionale.

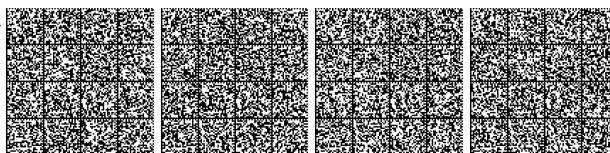
È però indubbio che non tutte le minoranze linguistiche riconosciute presenti in Italia abbiano tale peculiare condizione e i ricorrenti non indicano quali tra esse soffrano di una irragionevole sotto rappresentazione a causa delle norme elettorali censurate.

Non appare allora di dubbia costituzionalità la disposizione contenuta nell'art. 83 comma 1, n. 3 che prevede che l'ufficio centrale nazionale, nell'individuazione la soglia di accesso da parte delle liste rappresentative di minoranze linguistiche ne tiene conto esclusivamente nelle regioni ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche e non, evidentemente, nelle regioni ad autonomia speciale che tale tutela non prevedano (come ad esempio il caso dello Statuto della Regione Sardegna, menzionato dalla parte ricorrente) e nelle regioni a statuto «ordinario» nelle quali siano insediate minoranze linguistiche riconosciute dalla legge n. 482/99.

Per le ragioni appena esposte deve in conclusione escludersi l'irrazionalità di norme che tale correttivo non attribuiscono alle liste per il solo fatto di essere espressione di una minoranza linguistica.

Con l'undicesimo motivo i ricorrenti censurano gli articoli 2 comma 10 e comma 36 legge n. 52/2015 e 18-bis commi 1 e 2 (?) in relazione agli articoli 3, 48, 49 e 51 Costituzione, nonché 24, 113 Costituzione e 13 CEDU.

I ricorrenti lamentano infatti che in modo del tutto irragionevole i nuovi soggetti politici che intendono partecipare alla competizione elettorale, per poter presentare le loro liste devono munirsi di un numero di firme di elettori iscritti nelle liste elettorali (di comuni compresi nei Collegi nei quali si intende partecipare) ricompreso tra 1.500 e 2 mila



firme ovvero, in caso di scioglimento della Camera di deputati prima di 120 giorni, da un numero pari alla metà delle firme richieste in via ordinaria.

Invece nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti e gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei Comizi, ovvero per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento di cui all'art. 14-*bis* (a condizione che il collegamento venga fatto on due partiti o gruppi politici che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo).

Il tutto con l'adozione di criteri di esenzione disomogenei e contraddittori rispetto allo scopo dichiarato di garantire la governabilità.

Come emerge dalle motivazioni esposte a sostegno del motivo in esame, i ricorrenti evidenziano che le disposizioni censurate lederebbero il diritto dei partiti alle pari opportunità nelle competizioni elettorali in violazione degli articoli 3, 48, 49 e 51 della Costituzione e lamentano inoltre l'assenza di un «giusto processo» (o meglio di un rimedio effettivo ex art. 113 C.E.D.U.) che consenta ai partiti esclusi per insufficienza di firme di ottenere tutela giurisdizionale con ulteriore violazione degli articoli 24 e 113 Costituzione, atteso che il Governo, nuovamente violando l'art. 76 Costituzione, non aveva attuato i principi contenuti nella legge delega n. 69/2009 art. 44 comma 2 lettera *b*) che avrebbe consentito l'impugnazione delle operazioni elettorali preparatorie, tra le quali le ammissioni e le esclusioni di liste per il Parlamento.

Tale effettiva tutela non sarebbe oggi garantita dalla «abnorme estensione dell'autodichia ex art. 66 Costituzione» che tale competenza attribuisce attualmente alla Camera.

Il motivo è privo di rilevanza e comunque manifestamente infondato nel merito.

Sulla rilevanza appare sufficiente osservare che le disposizioni censurate pongono - più che limiti - alcune condizioni per la legittima presentazione delle liste che intendono partecipare alla competizione elettorale.

L'eventuale lesione che da tali disposizioni deriverebbe riguarderebbe, proprio per come prospettata, la lesione del diritto di elettorato passivo, subita dai gruppi di cittadini che a causa delle disposizioni censurate non potrebbero presentare se non entro i limiti individuati dal legislatore, liste legittimate alla partecipazione elettorale e quindi alla raccolta di voti validi.

Gli odierni ricorrenti, però, hanno adito questo Tribunale facendo valere la loro posizione di elettori attivi, il cui diritto ad esprimere, nei termini più volte ricordati, un voto uguale e libero sarebbe stato violato dalla legge n. 52/2015.

Non viene fatta invece valere la posizione di cittadini che aspirano alla presentazione di liste che a causa delle disposizioni censurate verrebbero illegittimamente (ossia irragionevolmente) pregiudicati nel diritto di partecipare alla competizione elettorale.

Ancora una volta, quindi, le norme in esame produrrebbero, al più, una violazione mediata del diritto di voto attivo, dato che esse non precluderebbero né l'esercizio del diritto di voto in quanto tale né ne distorcerebbero il risultato in uscita per effetto di meccanismi di conteggio, ma ne limiterebbero la possibilità di scelta, riducendo l'ampiezza dell'offerta elettorale, non potendosi esprimere il voto se non per le liste che riescano a soddisfare tutti i criteri di ammissibilità richiesti dalle norme della cui legittimità si dubita.

Il motivo è, comunque, manifestamente infondato.

Esso infatti muove dal presupposto, non condivisibile in quanto apodittico, secondo cui sarebbe in sé irragionevole porre qualsiasi limitazione in sede di presentazione delle liste che possono contendersi il voto.

Il diritto dei cittadini di aggregarsi in gruppi che esprimono liste che aspirano a raccogliere le preferenze degli elettori ben può subire limitazioni ragionevoli in vista di un altro valore di rango costituzionale, quale è quello della governabilità che, per quanto attiene l'adozione delle regole che disciplinano le modalità di presentazione delle liste elettorali, ben può avere lo scopo di evitare, a monte, una eccessiva frammentazione del voto che deriverebbe, appunto, da un sistema di regole che consentisse un accesso illimitato e indiscriminato di qualsiasi gruppo alla competizione elettorale.

I criteri individuati dal legislatore del 2015 non appaiono in sé irragionevoli né appaiono irragionevoli i criteri che distinguono tra liste che devono legittimarsi con l'acquisizione di un certo numero di firme e liste che ne sono esentate.

La raccolta delle firme è infatti un criterio pertinente, in quanto espressione di radicamento del gruppo nella società civile, e non è pertanto arbitrario adottare criteri di selezione «dal basso» ossia rimessa a cittadini «selezionatori» che poi saranno (come i ricorrenti) gli elettori attivi, dei gruppi legittimati a partecipare alla competizione.

La soglia numerica minima di firme indicata dal legislatore in termini assoluti non viene in sé censurata dai ricorrenti, e non può dirsi in sé abnorme o comunque tale da ostacolare in modo serio l'accesso alla competizione elettorale.



Neppure può dirsi irragionevole l'adozione dei criteri in presenza dei quali le liste vengono invece esentate, trattandosi di criteri che si fondano su una preesistente legittimazione dovuta al voto validamente espresso precedentemente in loro favore e che ne ha consentito l'accesso alla Camera nazionale ovvero al Parlamento europeo.

Appare inoltre manifestamente infondata la pretesa dei ricorrenti di censurare le norme in esame sulla base della asserita illegittimità (questa è in sostanza la valutazione che viene espressa dai ricorrenti in relazione all'art. 66 della Costituzione) di una norma costituzionale che fino ad oggi avrebbe, in estrema sintesi, consentito di privare i partiti o i movimenti che intendono partecipare alla competizione elettorale di avere un effettivo rimedio giurisdizionale in caso di non ammissione delle loro liste nella fase preparatoria della competizione.

Con il sesto motivo vengono censurati: l'art. 1, comma 1 lettera f); art. 2 commi 1, 25 capoverso «art. 83» della legge n. 52/2015 e 93 comma 2 n. 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 relativamente al turno di ballottaggio in relazione agli articoli 1, 3, 48 II comma, 49, 51, 56 commi I e IV 67 Costituzione e art. 3 del Protocollo addizionale CEDU nella parte in cui disciplinano il turno di ballottaggio e l'attribuzione, all'esito del premio di maggioranza.

Ritengono i ricorrenti che il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno di ballottaggio tra liste, violi il principio di ragionevolezza e di uguaglianza del voto in quanto consente l'attribuzione del premio con modalità che, senza adeguati correttivi, rischiano di premiare in modo abnorme una forza politica addirittura in modo inversamente proporzionale al grado di consenso ricevuto.

L'effetto fortemente e irragionevolmente distorsivo del voto espresso sarebbe dovuto al fatto che:

— le disposizioni in esame attribuiscono il premio di maggioranza sulla base dei voti validi espressi nel turno, senza porre un correttivo quale, ad esempio, il raggiungimento di un *quorum* minimo al primo turno, con la conseguenza che potrebbe risultare vincitrice al ballottaggio una lista che in termini assoluti (per voti espressi in suo favore) è in realtà minoritaria;

— il voto dei cittadini che avesse scelto la lista di minoranza (tale al primo turno) finirebbe, con l'esito del secondo turno, ad esprimere un voto di valore più che doppio rispetto al voto espresso dai cittadini che avessero, invece, votato altre liste (nel ricorso viene fatto l'esempio della lista che va al ballottaggio avendo ottenuto, al primo turno, il 25% dei voti, e che vincerebbe il turno di ballottaggio ottenendo 186 seggi di «premio» che le farebbero conseguire il 54% dei deputati; in tale situazione le altre liste, che rappresenterebbero il 75% dei voti validi espressi nella competizione, si vedrebbe attribuita la restante quota minoritaria di seggi, pari a 278).

Il che comporterebbe la violazione del principio di uguaglianza del voto e di rappresentatività democratica dell'assemblea eletta con tale sistema.

Si ritiene non manifestamente infondato il motivo nei termini che seguono.

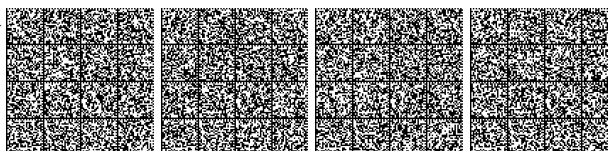
Come i ricorrenti ricordano, il legislatore, nel determinare i modi con i quali attribuire il premio di maggioranza deve operare in modo tale da contemperare in modo ragionevole i due contrapposti interessi di pari rilievo costituzionale che sono il principio di rappresentatività e il principio di governabilità.

Conseguentemente, provvedendo sul testo della legge n. 270/2005, la Corte costituzionale ha statuito che: «il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270/2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di uguaglianza (art. 48 comma II, Cost.). Esso infatti pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla funzione degli organi elettivi ... ».

La dottrina ha ritenuto che il principio così espresso abbia portato all'individuazione di un limite costituzionalmente necessario per la legittima attribuzione del premio di maggioranza, dal quale il legislatore non può prescindere in sede di adozione di una legge elettorale che intenda garantire la governabilità attraverso questo specifico meccanismo.

Tale limite intrinseco dovrebbe imporre al legislatore di adottare, in tali casi, tutti i correttivi necessari ad assicurare che il premio di maggioranza (che consiste nella attribuzione del numero di seggi necessario a raggiungere, secondo la legge n. 52/2015, il 55% dei seggi alla Camera) vada attribuito alla formazione che tale limite ha almeno raggiunto, se non superato.

Il quadro complessivo della legge n. 52/2015 prevede che la governabilità sia garantita, nel caso in cui nessuna delle liste che partecipano alla competizione elettorale si aggiudichi la maggioranza dei seggi alla Camera, con l'attribuzione del premio di maggioranza alla formazione che abbia raggiunto almeno il 40% dei voti validi espressi.



Nel caso in cui nessuna lista raggiunga almeno il 40% dei voti, è previsto un ulteriore turno elettorale strutturato secondo il modello (tra i tanti possibili) del ballottaggio di tipo binario, al quale hanno diritto di partecipare le sole prime due liste che al primo turno abbiano raggiunto il maggior numero di voti, con espresso divieto di collegamento tra liste o apparentamento tra i due turni di votazione, con esclusione della possibilità di esprimere preferenze e con conteggio dei voti che tiene conto soltanto dei voti validi espressi nel turno di ballottaggio.

Nel dibattito seguito all'adozione della legge n. 52/2015 si è evidenziata la profonda differenza del meccanismo di voto del primo turno rispetto all'eventuale turno di ballottaggio.

Infatti nel primo turno all'elettore è consentito esprimere il voto per la formazione politica nella quale maggiormente si identifica e in tal modo si esprime nella massima ampiezza, il voto di rappresentanza.

Nell'eventuale turno di ballottaggio di lista (quale è appunto quello previsto dalla legge in esame) gli elettori vengono chiamati a esprimere un voto, volto alla identificazione della lista che, tra le due «superstiti» del primo turno, sarà chiamata a governare, con evidente maggiore compressione del voto di rappresentanza, proprio per la inevitabile riduzione delle opzioni tra le quali l'elettore può scegliere, oltre che per l'espresso scopo delle tornate elettorali (nella quale, infatti, non si esprimono preferenze).

In caso di ballottaggio, dunque, il premio di maggioranza verrà attribuito a chi ha ottenuto, nella seconda tornata, la maggioranza dei voti validi espressi quale conseguenza diretta di una scelta degli elettori che è però, in questo caso, l'esito necessitato che deriva sia dalla limitazione dei soggetti nei confronti dei quali si può esprimere il voto (due liste essendo espressamente vietato l'apparentamento o la coalizione) sia dalla scelta di conteggiare detta maggioranza sui voti validi espressi nella tornata, senza dare alcun peso al raggiungimento, ad esempio, di un determinato quorum di votanti tra gli aventi diritto.

Le caratteristiche del turno di ballottaggio delineate dal legislatore del 2015 hanno quindi indotto la dottrina a riflettere sul se si possa effettivamente dirsi rispettato il sopra ricordato principio costituzionale del necessario rispetto di un limite ontologico di rappresentanza del voto in presenza del quale possa essere attribuito, a una sola lista, il premio di maggioranza, senza incorrere in censure di irragionevolezza e di eccessiva distorsione del voto.

Gli studiosi hanno, come è noto, espresso opinioni differenti che possono essere molto sinteticamente riassunte nell'esistenza di due contrapposti filoni interpretativi.

Un primo filone evidenzia il fatto che il turno di ballottaggio (come delineato dalle norme in esame) non può essere, per definizione, sospettato di violare il ricordato principio costituzionale di rappresentanza del voto in quanto, in questa tornata, tutti gli elettori sono chiamati ad esprimere il loro voto tra due liste in vista della governabilità (piuttosto che della rappresentatività, intesa come identificazione tra voto espresso in favore di una formazione più vicina alle idee dell'elettore) e in tal caso, il premio di maggioranza viene attribuito a chi si conquista il consenso del 50% + 1 dei voti espressi nel turno di ballottaggio, soglia questa indubbiamente ragionevole per vedersi attribuire il premio di maggioranza alla Camera, che consentirà quindi del tutto legittimamente a quella formazione di governare avendo il pieno controllo dell'assemblea.

Un secondo filone evidenzia, invece, la sostanziale artificiosità della maggioranza del 50% + 1 che scaturisce dal turno di ballottaggio come disegnato dalla legge n. 52/2015, in quanto si tratterebbe di una maggioranza solo virtuale perché priva, se non adeguatamente corretta, di una effettiva valenza rappresentativa del corpo elettorale, tale per cui finirebbe, nonostante il dato formale, per non essere rispettato il principio immanente alla Costituzione, per cui il premio non potrebbe essere ragionevolmente attribuito alla formazione che non abbia ricevuto una certa soglia «critica» di consensi.

Si ritiene maggiormente convincente questo seconda corrente di pensiero.

Infatti essa si fa carico di dare consistenza effettiva al principio espresso dalla Corte costituzionale secondo cui senza una soglia minima di voti che sia espressione di rappresentatività della forza politica, l'attribuzione ad essa del premio di maggioranza non può dirsi rispettosa di tale principio.

Il legislatore si è limitato, infatti, a prevedere che accedano al secondo turno le sole due liste più votate al primo turno, purché abbiano raggiunto almeno la soglia del 3% (ovvero del 20% nel caso di liste espressione di minoranze linguistiche). Così facendo ha implicitamente riconosciuto, da un lato, che sussiste un problema della rappresentatività delle liste ammesse al ballottaggio, da misurare sulla base dei voti riportati nella prima tornata elettorale.

D'altro lato però il parametro utilizzato è quello, diverso, delle soglie minime previste in generale dalla legge elettorale in esame, per partecipare alla attribuzione dei seggi, criterio adottato per scoraggiare una eccessiva «polverizzazione» del voto.

Nel valutare l'effettiva forza rappresentativa del 50% + 1 dei voti espressi al ballottaggio si deve anche considerare che è previsto che tale maggioranza venga calcolata sui voti validi espressi, il che finisce per non dare alcun rilievo al



peso dell'astensione, che potrebbe essere anche molto rilevante quale prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell'offerta elettorale nel ballottaggio.

Il sistema del ballottaggio, quindi, nonostante si tratti di una tornata di votazioni radicalmente differente dal primo turno, mantiene la stessa base di calcolo del voto, non contiene regole che consentano di rafforzare l'elemento di rappresentatività del voto e, anzi, adotta disposizioni che allontanano da questo obiettivo, dato che solo per questa fase il legislatore pone un esplicito divieto di apparentamento o coalizione tra liste.

Tale divieto, evidentemente espressione di un favore per la governabilità (ritenendosi più stabile una maggioranza ottenuta da una sola lista, invece che da una coalizione di liste) risulta tuttavia irrazionale in quanto rende il voto espresso al turno di ballottaggio eccessivamente sbilanciato in favore di tale valore, a scapito del valore - di rilievo costituzionale - della rappresentatività del voto che viene, in tal modo, eccessivamente compresso proprio in vista della sua idoneità a far conseguire alla lista vincitrice il controllo della Camera dei deputati.

Senza l'adozione di meccanismi che garantiscano una adeguata espansione della componente rappresentativa del voto (ovvero senza l'eliminazione del divieto di cui si è detto) l'attribuzione del premio di maggioranza alla sola lista che, all'esito del ballottaggio, si aggiudichi il premio di maggioranza finisce per essere svincolata dalla esistenza di parametri oggettivi che consentano di affermare che lista vincitrice ha ottenuto quella «ragionevole soglia di voti minima» in presenza della quale è possibile la legittima attribuzione del premio di maggioranza.

Appare allora non manifestamente infondato il dubbio di conformità a Costituzione espresso dai ricorrenti, in relazione agli articoli 1 II comma, 3, 48 II comma Costituzione, là dove essi evidenziano, in accordo con le opinioni espresse da molti costituzionalisti, che l'attuale sistema, privo di correttivi, pone il concreto rischio che il premio venga attribuito a una formazione che è priva di adeguato radicamento nel corpo elettorale.

Con l'ottavo motivo i ricorrenti censurano la non conformità, rispetto agli articoli 48 e 51 Costituzione delle disposizioni di cui all'art. 2 comma 11 Legge n. 52/2015 «sulle candidature multiple» nella parte in cui consentono al candidato capolista in più collegi «di optare ad elezione avvenuta con successo, per un collegio piuttosto che per un altro», senza dare indicazioni sulle modalità di esercizio di detta opzione e così influenzando in modo arbitrario e potenzialmente molto «pesante» sul voto di preferenza espresso dagli elettori a favore di un candidato che, senza l'opzione del capolista, verrebbe senz'altro eletto avendo raggiunto il numero maggiore di preferenze rispetto agli altri competitori della sua stessa lista.

Si deve preliminarmente osservare che i ricorrenti non hanno indicato in modo completo le norme che, a loro dire, comporterebbero una lesione del diritto di voto uguale e libero.

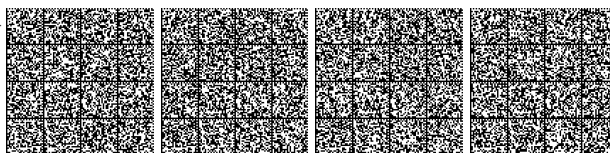
Infatti l'art. 2 comma 11 citato dai ricorrenti regola il c.d. sistema delle candidature multiple ma nulla dice riguardo alla scelta dell'eletto nell'ambito di tale sistema. La disposizione della legge n. 52/2015 che attiene alla libertà (assoluta) di opzione per il candidato plurieletto di scegliere, tra i vari collegi nei quali egli può aspirare all'elezione, va invece rinvenuta nel successivo comma 27 del medesimo art. 2 cit. che, nel mantenere ferma la disposizione contenuta nell'art. 85, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, apporta ad essa esclusivamente le variazioni testuali necessarie ad armonizzarla alle altre modifiche apportate dalla legge.

L'art. 85 (unico comma) decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57, come modificato dalla legge n. 52/2015, così dispone: «il deputato eletto in più collegi plurinominali deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinomiale prescelga, mancando l'opzione si procede al sorteggio».

Con questa precisazione, si può pertanto ritenere che, attraverso il motivo qui esaminato, i ricorrenti abbiano lamentato l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni testé richiamate che, nel loro combinato disposto, consentono ai soli candidati capilista di candidarsi in più collegi (fino ad un limite massimo di 10 come si è detto in precedenza) ed attribuiscono loro, nel caso conseguano la proclamazione in più di un collegio, di optare senza alcun vincolo per il collegio nel quale vogliono ricollegare la loro elezione.

Il motivo, nei termini suindicati, non appare manifestamente infondato, limitatamente alla disposizione che consente di operare la scelta del collegio senza alcun tipo di vincolo, mentre il motivo non appare fondato nella parte in cui viene censurato (nuovamente) in sé il sistema della candidatura «bloccata o multipla»: censura che è già stata esaminata in precedenza, laddove si è proceduto all'esame del settimo motivo per dichiararne la manifesta infondatezza.

Una volta che sia stata, dunque, riconosciuta la non irragionevolezza della candidatura multipla per una sola categoria di candidati (i capilista) e sottratti questi ultimi al voto di preferenza da parte dell'elettore, è giocoforza ammettere la necessità di un meccanismo di scelta che trovi applicazione nel caso in cui, all'esito del voto, il candidato capolista risulti eletto in più collegi.



Due sono gli effetti pratici che questa scelta comporta: il capolista decade automaticamente nei collegi diversi da quello prescelto ed in questi si procede pertanto all'attribuzione dei seggi in modo «normale» secondo i voti di preferenza che i candidati non capolista si sono aggiudicati ed in ragione dei seggi disponibili; nel collegio prescelto, invece, i candidati che abbiano riportato più preferenze possono aspirare all'elezione solo qualora vi siano ulteriori seggi disponibili.

Questi effetti, proprio a ragione della loro inevitabilità, obbligano a spostare l'attenzione sulla scelta dell'eletto, da cui essi discendono: una scelta che il legislatore elettorale affida in tutto e per tutto alla mera decisione dell'eletto.

L'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 - come novellato dalla legge n. 52/2015 - non contiene, infatti, alcuna disposizione che vincoli l'opzione del candidato capolista plurieletto a qualsivoglia criterio oggettivo e predeterminato ma la rimette ad una mera valutazione di opportunità da parte del candidato stesso.

Il dubbio di incostituzionalità di questa norma è, evidentemente, distinto da quello già affrontato circa le candidature «plurime e bloccate» e riguarda, appunto, il momento della scelta del capolista e le modalità disegnate dal legislatore per il suo esercizio.

Il Tribunale non può non rilevare, su questo specifico tema, che il voto di preferenza viene, in questi casi, sostanzialmente annullato nel collegio optato dal capolista. In virtù dell'opzione, anzi, è del tutto possibile che il candidato che abbia ricevuto molte preferenze (addirittura il più votato in assoluto) sia surclassato da uno o più candidati di altri collegi, con meno preferenze. L'assenza di qualsivoglia criterio al quale il capolista debba ispirarsi nella scelta rende impossibile per l'elettore effettuare valutazioni prognostiche sulla «utilità» del suo voto di preferenza, dato in favore di un candidato che faccia parte di una lista con capolista candidato anche in altri collegi, non potendosi effettuare alcuna previsione circa le modalità con cui, all'esito del voto, quel capolista eserciterà, in caso di vittoria plurima, la sua scelta.

Imprevedibilità ulteriormente confermata dal meccanismo alternativo alla scelta, costituito dal sorteggio.

Né il contenuto inequivoco dell'art. 85 cit. consente di intravedere una interpretazione che superi i rilievi che si sono esposti.

La scelta del collegio nel quale il candidato plurieletto vorrà conseguire la proclamazione, in quanto rimessa al suo mero arbitrio, si concreta in una distorsione tra il voto di preferenza espresso dagli elettori e il suo esito «in uscita» in quel collegio che appare irrazionale rispetto al diritto di uguaglianza e libertà del voto, in quanto lede in modo eccessivo tale diritto, senza che vi sia un altro correlativo valore di rilievo costituzionale da salvaguardare. Né può invocarsi, in proposito, il valore della governabilità perché questo, al più, viene in considerazione laddove il legislatore ha dato il giusto rilievo, con il sistema del «blocco» della candidatura del capolista e con la possibilità di operare anche una candidatura multipla, all'interesse delle forze politiche che esprimono le liste elettorali di riservare, in caso di vittoria elettorale, un seggio sicuro alla Camera a favore di personalità da loro prescelte.

Appare, invece, eccessivamente sproporzionato perseguire il valore della governabilità oltre che con il descritto sistema di garanzie delle candidature bloccate e multiple, con un ulteriore meccanismo che consente, senza una specifica ragione, di escludere dal Parlamento (quale che sia la ragione che in concreto guida la scelta del candidato plurieletto) un candidato senza che tale scelta sia condizionata dal numero di voti di preferenza ottenuti dal candidato destinato all'esclusione, ovvero da altro sistema che consenta di salvaguardare nel massimo grado possibile il voto di preferenza espresso dagli elettori in favore di chi non è capo lista.

Non è quindi manifestamente infondato il dubbio sollevato dai ricorrenti in ordine alla non conformità agli articoli 3 e 48 comma II Costituzione dell'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato dall'art. 2 comma 27 legge n. 52/2015 nella parte in cui attribuisce al capolista eletto in più collegi la facoltà di optare in modo illimitato (se si eccettua il limite temporale di 8 giorni) e cioè non vincolandola a criteri oggettivi e predeterminati, rispettosi - nel massimo grado possibile - della volontà espressa dagli elettori.

In conclusione, per tutte le ragioni esposte, devono essere dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate nel giudizio, tutte indicenti sulle modalità di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost., comma 2, 3, 48 II comma Cost.), aventi ad oggetto:

— l'art. 1 comma 1 lettera f) [sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione] e art. 2 comma 25 «art. 83» [relativamente al novellato comma 5: «Qualora la verifica di cui al comma 1, numero 5), abbia dato esito negativo, si procede ad un turno di ballottaggio fra le liste che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali nazionali e che abbiano i requisiti di cui al comma 1, numero 3). Alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi al turno di ballottaggio l'Ufficio assegna 340 seggi. L'Ufficio procede poi a ripartire pro-



porzionalmente i restanti seggi tra le altre liste di cui al comma 1, numero 3), ai sensi del comma 3. L'Ufficio procede quindi all'assegnazione dei seggi ai sensi del comma 4.»], della legge n. 52/2015;

— l'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato dall'art. 2 comma 27 legge n. 52/2015.

P.Q.M.

Il Tribunale di Torino dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione agli articoli 1 comma 2, 3 e 48 comma 2 Costituzione, le questioni di legittimità sollevate in relazione agli articoli:

1 comma 1 lettera f) della legge n. 52/2015;

2 comma 25 «art. 83» della legge n. 52/2015 in relazione al novellato comma 5;

85 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato dall'art. 2 comma 27 legge n. 52/2015.

Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati e alle parti del presente giudizio.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazione, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Si comunichi.

Torino, 5 luglio 2016

Il giudice: CONTINI

16C00218

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-030) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

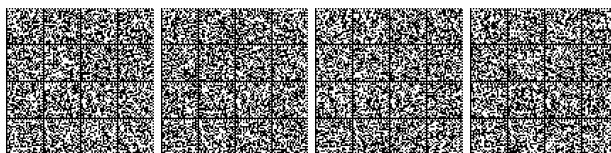
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 6 0 7 2 7 *

€ 14,00

