

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 maggio 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

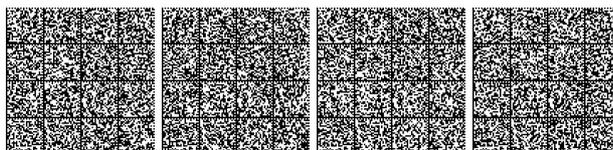




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **88.** Ordinanza 21 marzo - 26 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Energia - Proroghe di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Trattenimento delle somme incassate dai Comuni e dallo Stato, versate dai concessionari antecedentemente alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2008.
 – Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 15, comma 6-*quinquies*. Pag. 1
- N. **89.** Sentenza 22 marzo - 27 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (modalità di copertura e contabilizzazione di economie riprogrammate, realizzate negli esercizi precedenti; utilizzazione e contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità autorizzata).
 – Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)», art. 7, commi 1, 2 e 3; legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), artt. 1, comma 1, 4, comma 1, 11 e 15, comma 3; legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative», art. 16..... Pag. 5
- N. **90.** Sentenza 22 febbraio - 28 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione penale - Divieto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva in caso di condanna per determinati delitti - Applicabilità ai condannati minorenni.
 – Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*). Pag. 22
- N. **91.** Ordinanza 5 - 28 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione forzata - Pignoramento, nella misura di un quinto, di somme dovute da terzi a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego.
 – Codice di procedura civile, art. 545, quarto comma. Pag. 28
- N. **92.** Ordinanza 12 - 28 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Statuto regionale - Disciplina della Consulta di garanzia statutaria, dei bilanci ed altri documenti contabili e della proroga degli organi regionali.
 – Delibera legislativa statutaria della Regione Basilicata 22 febbraio 2016, n. 422, recante «Legge statutaria: «Statuto della Regione Basilicata» - Approvazione in seconda lettura», artt. 21, 72 e 91..... Pag. 30



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano - Funzioni e competenze della Regione - Funzioni di gestione e organizzazione della REASTA - Funzioni e competenze del CAI Abruzzo, del Collegio delle guide alpine Abruzzo, del Collegio delle guide speleologiche Abruzzo - Funzioni e competenze dei Comuni e delle ASBUC (Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico) - Programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA - Regolamento attuativo.

- Legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2015 (*recte*: 2016), n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano), artt. 5, commi 1 e 2, lett. *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*; 6, comma 1, lett. *a)*, n. 1, lett. *b)*, nn. 1 e 3, e lett. *d)*, nn. 1 e 3; 7, comma 1, lett. *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *f)*; 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lett. *a)*, *b)* ed *e)*.....

Pag. 33

- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Istituzione del servizio regionale di controllo e vigilanza - Previsione per il personale di polizia provinciale trasferito al servizio regionale di vigilanza del mantenimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria.

Previdenza - Norme della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 37/2014 istitutiva dell'Agenzia Veneta per lo sviluppo nel settore primario - Previsione per i dirigenti e dipendenti del mantenimento dell'iscrizione all'INPS.

Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Previsione, in presenza di riorganizzazioni dell'area tecnico-amministrativa degli enti del servizio sanitario regionale derivanti dall'istituzione dell'Azienda per il governo della sanità della Regione Veneto-Azienda Zero, della riduzione permanente dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dirigenziale di un importo pari ai risparmi derivanti dalla diminuzione delle strutture complesse - Previsione della destinazione dei risparmi, conseguiti dagli enti del S.S.R. per effetto delle sopradette riorganizzazioni in quota parte dalla Regione, alla costituzione ed integrazione dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dell'Azienda Zero - Professori e ricercatori universitari svolgenti attività assistenziale in aziende ospedaliere universitarie - Attribuzione di un'eventuale indennità integrativa, a carico del S.S.R., necessaria ad assicurare un trattamento economico complessivo non inferiore a quello al personale del S.S.N. di pari anzianità e grado - Collegio dei revisori delle aziende sanitarie locali - Previsione del diritto al rimborso delle sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali, nell'esercizio delle loro funzioni - Esclusione dei rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda sanitaria - Chiusura definitiva delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL al 31 dicembre 2016 e successione, in tutti i rapporti giuridici e processuali delle stesse, delle Aziende sanitarie, a decorrere dal 1° gennaio 2017 - Autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali - Attribuzione alla Giunta regionale, con esclusione del Comune, della competenza in materia di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità territoriali e degli hospice.



Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Veneto - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di procedere, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico, alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui agli artt. 136 e 142 del Codice dei beni culturali.

Acque ed acquedotti - Norme della Regione Veneto - Previsione della possibilità di interventi di manutenzione degli alvei, di opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, senza necessità di autorizzazione paesaggistica.

Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Veneto - Agevolazioni concesse all'imprenditoria femminile - Previsione in considerazione della crisi economica del settore produttivo regionale che non si procede, in caso di violazioni di cui alle lett. b), c) e d), del d.P.R. n. 314 del 2000, alla revoca e al recupero dell'aiuto, o al recupero degli aiuti già revocati.

Banca e istituti di credito - Norme della Regione Veneto - Limitazione degli interventi sul fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale Spa.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Veneto - Attività di lavorazione e stoccaggio presso cave non estinte di materiali di scavo derivanti dalla realizzazione di opere pubbliche limitata ai materiali qualificabili come sottoprodotto - Divieto di apertura per 9 anni di nuove cave di sabbia e ghiaia - Prevista possibilità di ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia non estinte, subordinata al volume massimo assentito ai singoli operatori richiedenti e ad una soglia massima prestabilita di validità almeno triennale dei volumi estraibili per ciascuna Provincia.

Energia - Norme della Regione Veneto - Impianti a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenza superiore ai 1.000 e ai 3.000 KW - Previsione di distanze minime rispetto alle residenze civili sparse e concentrate - Previsione di vincoli di conformità pianificatoria alla localizzazione - Prevista possibilità di autorizzazione in zona agricola esclusivamente se richiesti dall'imprenditore agricolo a titolo principale - Prevista possibilità per la giunta regionale di emanare provvedimenti esplicativi e di indirizzo.

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 6, comma 5; 20; 29, commi 3 e 4; 30, commi 1 e 2; 31, comma 1; 33; 34, commi 3 e 4; 63, comma 7; 68, comma 1; 79, comma 1; 83; 95, commi 2, lett. a), 4 e 5; 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8.....

Pag. 41

N. 59. Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Milano del 22 novembre 2016.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Possibilità della notificazione diretta, senza intermediario, da parte del concessionario della riscossione, mediante invio della raccomandata, con avviso di ricevimento; Notificazione della cartella di pagamento tramite il servizio postale - Applicabilità dell'art. 7 della legge n. 890 del 1982 - Mancata previsione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 26, primo comma, come modificato dall'art. 12 [comma 1,] del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della L. 28 settembre 1998, n. 337) e dall'art. 1 [comma 1], lett. c), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, e D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione).....

Pag. 64



- N. **60.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 5 dicembre 2016.
**Impiego pubblico - Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle
avvocature degli enti pubblici - Criteri per la determinazione dei compensi profes-
sionali degli avvocati e dei procuratori dello Stato.**
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 9, commi [2,] 3, 4, 6 [e 8]. Pag. 74
- N. **61.** Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 16 dicembre 2016.
**Arbitrato - Lodo arbitrale - Impugnazione - Nuova disciplina - Impugnabilità per viola-
zione delle regole di diritto solo se espressamente disposta dalle parti o dalla legge
- Regime transitorio.**
- Codice di procedura civile, art. 829, comma terzo, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo. Pag. 84



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 88

Ordinanza 21 marzo - 26 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Proroghe di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Trattenimento delle somme incassate dai Comuni e dallo Stato, versate dai concessionari antecedentemente alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2008.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 15, comma 6-*quinquies*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

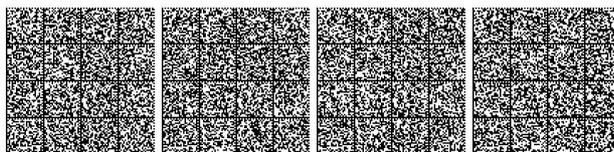
ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-*quinquies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Milano, nel procedimento vertente tra Edipower spa e il Ministero dello sviluppo economico ed altri, con ordinanza del 29 marzo 2016, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di Edipower spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Federico Novelli per la Edipower spa e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Milano, con ordinanza del 29 marzo 2016 (reg. ord. n. 92 del 2016), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-*quinquies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), come convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli «artt. 136, 2, 3 e 42 nonché 24, 97 e 113 Cost.»;



che tale disposizione, censurata nella formulazione introdotta in sede di conversione in legge del decreto-legge, prevedeva che «[I]e somme incassate dai comuni e dallo Stato, versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche, antecedentemente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 14-18 gennaio 2008, sono definitivamente trattenute dagli stessi comuni e dallo Stato»;

che il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere il ricorso promosso da Edipower spa nei confronti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia del demanio e dell'Agenzia delle entrate, per la restituzione della somma di 2.168.250,00 euro, oltre interessi;

che tale somma era stata corrisposta dalla ricorrente a titolo di canone aggiuntivo unico quale corrispettivo della proroga decennale delle concessioni di grande derivazione idroelettrica nel territorio della Regione Lombardia, proroga inizialmente disposta dall'art. 1, comma 485, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)»;

che, in particolare, la disposizione da ultimo ricordata aveva prorogato di dieci anni, rispetto alle date di scadenza previste nei commi 6, 7 e 8 dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), tutte le grandi concessioni di derivazione idroelettrica, in corso alla data di entrata in vigore della legge, purché fossero effettuati congrui interventi di ammodernamento degli impianti;

che il comma 486 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 aveva previsto che il soggetto titolare della concessione versasse entro il 28 febbraio, per quattro anni, a decorrere dal 2006, un canone aggiuntivo unico, riferito all'intera durata della concessione;

che tuttavia, ricorda il giudice *a quo*, con sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2008 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, a causa della violazione della competenza regionale concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.;

che, in via consequenziale, tale sentenza aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del successivo comma 486;

che, nel 2009, in seguito alla decisione della Corte costituzionale, l'Agenzia del demanio aveva intrapreso iniziative al fine di individuare la procedura di restituzione delle somme versate a titolo di canone aggiuntivo per la proroga decennale;

che, nel frattempo, l'art. 15 del d.l. n. 78 del 2010, al comma 6-ter, lettere b) e d), prorogava ulteriormente le ricordate concessioni, senza prevedere canoni aggiuntivi, e, al comma 6-quinquies, stabiliva che le somme incassate dallo Stato e dai comuni prima della ricordata sentenza n. 1 del 2008 della Corte costituzionale fossero definitivamente trattenute;

che il giudice rimettente sottolinea come anche tale proroga sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 205 del 2011, ancora una volta per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che, proprio sulla base di tale decisione, la ricorrente chiedeva la restituzione delle somme versate a titolo di canone aggiuntivo per gli anni 2006 e 2007, cui faceva seguito la risposta negativa dell'Agenzia del demanio;

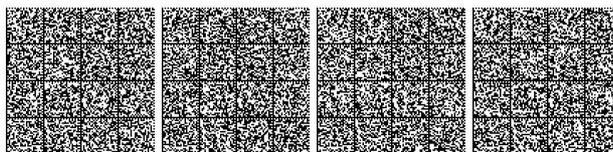
che la ricorrente inviava successivamente un'ulteriore richiesta di rimborso al Ministero per lo sviluppo economico, rimasta senza riscontro, cui faceva seguito una «formale diffida di pagamento agli Enti interessati»;

che il Ministero per lo sviluppo economico, con una nota, informava di avere restituito «alla fine del 2012 le somme relative al canone aggiuntivo versate da alcuni operatori idroelettrici nei limiti delle risorse riassegnate con la legge di assestamento del bilancio 2012 (Legge 16 ottobre 2012 n. 182)» e si riservava di dare riscontro a ulteriori istanze di restituzione dei canoni aggiuntivi solo all'esito di un quesito proposto all'Avvocatura generale dello Stato, volto a dirimere il contrasto interpretativo in ordine alla ripetibilità o meno di tali importi;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva che - avendo la ricorrente versato il canone aggiuntivo unico per gli anni 2006 e 2007 - la disposizione censurata avrebbe «un'incidenza attuale e non meramente eventuale, non potendosi, nella decisione, prescindere dalla sua applicazione»;

che il giudice *a quo* assume di non poter interpretare la disposizione censurata in modo conforme a Costituzione, poiché tale attività interpretativa «non può estendersi fino alla disapplicazione diretta della disposizione ritenuta illegittima»;

che, secondo il rimettente, l'art. 15, comma 6-quinquies, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010, consentendo il trattenimento delle somme versate a titolo di canone aggiuntivo unico, prevederebbe una disciplina di salvaguardia degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 1, comma 486, della legge n. 266 del 2005, dichiarato costituzionalmente illegittimo;



che, in particolare - sottolineando che le decisioni di accoglimento della Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, poiché incidono «fin dall'origine sulla validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche consolidate» - il giudice *a quo* rileva che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 136 Cost., poiché consoliderebbe gli effetti relativi ai versamenti eseguiti a titolo di canone aggiuntivo, nonostante la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano la proroga;

che vi sarebbe anche una violazione degli artt. 3 e 42 Cost., poiché, una volta venuta meno la proroga, l'art. 15, comma 6-*quinquies*, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010, imporrebbe ai concessionari di grandi derivazioni per uso idroelettrico una prestazione patrimoniale ingiustificata e «distorsiva del mercato concorrenziale tra produttori di energia elettrica»;

che, da ultimo, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata contrasterebbe anche con gli artt. 24, 97 e 113 Cost., in quanto, prevedendo il trattenimento delle somme versate per una concessione non prorogata, impedirebbe «la tutela giurisdizionale del diritto dei concessionari ad ottenere il rimborso delle somme indebitamente corrisposte vanificando l'effettività della tutela giurisdizionale di tale diritto di credito»;

che, con atto depositato il 18 maggio 2016, si è costituita in giudizio la ricorrente Edipower spa, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che, con atto depositato il 31 maggio 2016, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che, anzitutto, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il giudice rimettente abbia omissis di considerare nel proprio giudizio l'art. 1, comma 671, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»;

che tale ultima disposizione - al fine di adeguare il quadro normativo alle sentenze della Corte costituzionale n. 205 del 2011 e n. 1 del 2008 - ha modificato la disposizione censurata, eliminando la previsione del trattenimento da parte dello Stato delle somme versate a quest'ultimo, e ha autorizzato la spesa di dodici milioni di euro per completare la restituzione di tali somme ai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche;

che, secondo la difesa statale, il giudice *a quo* avrebbe dovuto porsi il problema dell'influenza dello «*ius superveniens* sulla domanda proposta» e, quindi, una corretta ricostruzione del quadro normativo di riferimento avrebbe consentito al rimettente di considerare la ricordata novella «pienamente soddisfattiva della pretesa avanzata dal soggetto ricorrente»;

che, per tali ragioni, la difesa statale chiede che le questioni all'esame della Corte costituzionale siano dichiarate manifestamente inammissibili;

che, nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato assume che, mentre con la sentenza n. 1 del 2008 la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima, in via consequenziale, la previsione del pagamento del canone aggiuntivo unico, così non ha fatto, in ordine al trattenimento delle somme, con la successiva sentenza n. 205 del 2011, di talché parrebbe «sussistere un chiaro indizio, a contrario, di un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15 comma 6-*quinquies* del D.L. n. 78/2010»;

che, in ogni caso, le questioni sollevate dal Tribunale regionale delle acque pubbliche sarebbero manifestamente infondate, anzitutto poiché il legislatore avrebbe inteso «adeguare gradualmente l'ordinamento giuridico alla dichiarazione d'incostituzionalità resa con la sent. n. 1/2008» e, in secondo luogo, in quanto la disposizione censurata - come modificata dalla legge n. 208 del 2015 - già prevede la restituzione delle somme versate in modo pienamente conforme alle decisioni della Corte costituzionale;

che, per tutti gli illustrati argomenti, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che non siano ravvisabili le ulteriori violazioni della Costituzione prospettate dall'ordinanza di rimessione;

che, infine, con atto depositato fuori termine, Edipower spa chiede che venga dichiarata «l'improcedibilità del giudizio di costituzionalità» per essere «venuta meno l'utilità della eventuale pronuncia di incostituzionalità della norma», poiché, a fronte della modifica normativa introdotta dalla legge n. 208 del 2015, le somme versate allo Stato di cui si chiedeva la restituzione sono state effettivamente rimborsate nelle more del giudizio.

Considerato che il Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-*quinquies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), come convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 42, 97, 113 e 136 della Costituzione;



che l'ordinanza del giudice *a quo*, depositata in cancelleria in data 29 marzo 2016, considera, quale disposizione oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, quella introdotta dalla legge n. 122 del 2010, in sede di conversione del decreto legge n. 78 del 2010;

che, in tale formulazione, la disposizione prevedeva che «[l]e somme incassate dai comuni e dallo Stato, versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche, antecedentemente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 14-18 gennaio 2008, sono definitivamente trattenute dagli stessi comuni e dallo Stato»;

che, ad avviso del giudice rimettente, il trattenimento da parte dello Stato delle somme versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche sarebbe stato disposto in contrasto rispetto a quanto statuito dalle sentenze n. 1 del 2008 e n. 205 del 2011 di questa Corte, conseguendone la violazione dell'art. 136 Cost., nonché degli artt. 2, 3, 24, 42, 97 e 113 Cost.

che tuttavia, come correttamente eccepisce l'Avvocatura dello Stato, il giudice rimettente non ha tenuto conto di quanto disposto dall'art. 1, comma 671, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»;

che tale disposizione - entrata in vigore il 30 dicembre 2015, quindi in data anteriore al deposito dell'ordinanza di rimessione - ha previsto, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2008 e n. 205 del 2011, la soppressione, nella disposizione censurata, del trattenimento da parte dello Stato delle somme versate a quest'ultimo, autorizzando la spesa di dodici milioni di euro per completare la restituzione di tali somme ai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche;

che, nel momento in cui il giudice *a quo* ha deciso la rimessione della questione di legittimità costituzionale, il legislatore aveva già modificato, dunque, la disposizione oggetto di censura, proprio al fine di adeguare il quadro normativo alle sentenze della Corte costituzionale n. 205 del 2011 e n. 1 del 2008;

che, pertanto, l'erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento mina irrimediabilmente l'*iter* argomentativo posto a base della valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in guisa tale da determinare la loro manifesta inammissibilità (*ex multis*, ordinanze n. 209, n. 115 e n. 90 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-quinquies, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), come convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 42, 97, 113 e 136 della Costituzione, dal Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 89

Sentenza 22 marzo - 27 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (modalità di copertura e contabilizzazione di economie riprogrammate, realizzate negli esercizi precedenti; utilizzazione e contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità autorizzata).

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)», art. 7, commi 1, 2 e 3; legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), artt. 1, comma 1, 4, comma 1, 11 e 15, comma 3; legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative», art. 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

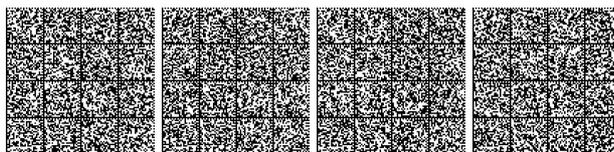
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»; degli artt. 1, 4, 11, 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015); e dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative», promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2013 della Regione Abruzzo, con ordinanza del 23 marzo 2016, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 marzo 2016, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2016, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 119, sesto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»; degli artt. 1, 4, 11 e 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015); e dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative».

1.1.- La sezione di controllo rimettente - premessi i reiterati comportamenti omissivi e dilatori posti in essere dalla Regione Abruzzo già dal 2012 - riferisce di essere investita del procedimento di parificazione del rendiconto generale del bilancio della Regione Abruzzo dell'esercizio finanziario 2013 e ne illustra il relativo svolgimento.

Dal conto di detto bilancio per l'esercizio 2013 emergerebbe, come illustrato nel corso del giudizio di parificazione, un disavanzo d'amministrazione pari ad euro 538.201.471,80, risultante dal saldo algebrico tra fondo cassa (+372.586.542,75 euro), residui attivi (+2.189.508.684,93 euro), residui passivi (-1.377.808.708,02 euro) e somme vincolate da reinscrivere in competenza (-1.722.487.991,46 euro).

Il risultato negativo di amministrazione costituirebbe l'esito finale della gestione e, come tale, sarebbe determinato dall'attuazione dei documenti di programmazione finanziaria, in particolare del bilancio di previsione e delle relative variazioni, concernenti le previsioni di entrata e le conseguenti autorizzazioni di spesa. A sua volta, il risultato di amministrazione influenzerebbe le successive gestioni in virtù del nesso di continuità che lega gli esercizi finanziari.

In particolare, la rimettente rappresenta che l'analisi condotta ha evidenziato che su tale saldo finale avrebbero inciso, tra gli altri, impegni di spesa derivanti dalla riprogrammazione di economie di spesa legate a entrate a destinazione vincolata (c.d. economie vincolate), finanziate da avanzo non accertato in via definitiva con l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio precedente (c.d. avanzo presunto), nonché dal ricorso all'anticipazione di liquidità in base al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

In dettaglio, la sezione si riferisce alle seguenti disposizioni normative regionali che avrebbero condizionato la gestione finanziaria ed il conseguente risultato contabile: con l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 viene disposta, per l'esercizio finanziario 2013, la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'Allegato 3, con conseguente autorizzazione all'iscrizione delle stesse nel bilancio di previsione 2013. Il comma 2, inoltre, prevede che tale riprogrammazione abbia efficacia per l'esercizio finanziario 2013 e che gli importi non impegnati entro il termine dell'esercizio medesimo riacquistino la loro destinazione di spesa originaria; ai sensi del comma 3, gli impegni assunti sui capitoli di cui all'Allegato 3 devono essere imputati prioritariamente agli importi riprogrammati. Infine, con l'art. 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 viene recepita nel bilancio di previsione 2013, mediante apposito allegato, la predetta riprogrammazione di economie vincolate, per l'importo di euro 77.738.970,60.

Successivamente, l'allegato citato sarebbe stato più volte modificato: in particolare, l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2013, n. 59 (Adeguamento L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 alla Sentenza della Corte Costituzionale 9 ottobre 2013, n. 241, ulteriori interventi finanziari urgenti, modifiche alla L.R. 31 luglio 2012, n. 39, recante "Disciplina della professione di maestro di sci" e modifiche alla L.R. 16 settembre 1998, n. 86 recante "Ordinamento della professione di guida alpina-maestro di alpinismo, di aspirante guida alpina, di accompagnatore di media montagna-maestro di escursionismo"), sostituisce integralmente la tabella allegata, relativa alla riprogrammazione delle economie vincolate, riducendone l'importo complessivo a euro 61.889.400,15. In applicazione delle precedenti disposizioni normative, quindi, con l'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 verrebbe riportato, nello stato di previsione dell'entrata, il saldo finanziario positivo presunto 2012 (per euro 1.053.840.000,00), destinandolo alla copertura delle seguenti somme reinscritte nella competenza dello stato di previsione della spesa: a) capitoli dei fondi di riserva 323600 (UPB 15.01.003) «Fondo per la riassegnazione di economie vincolate», per euro 913.261.029,40 e 323700 (UPB 15.02.003) «Fondo per la riassegnazione di risorse perenti vincolate eliminate dal conto dei residui», per euro 50.000.000,00; b) capitoli 323500 (UPB 15.02.003) «Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle



spese in conto capitale, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori - articolo 18 della LR 25 febbraio 2002, n. 3» (euro 6.000.000,00) e 321920 (UPB 15.01.002) «Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori - articolo 18 della L.R. 25 marzo 2002, n. 3» (euro 3.000.000,00). Lo stesso avanzo presunto è destinato altresì a copertura dei capitoli riportati nella Tabella economie vincolate riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2013, allegata alla legge, per complessivi euro 77.738.970,60 (elencati nella parte in fatto dell'ordinanza di rimessione); c) capitolo 81520 (UPB 12.01.001) «Oneri per il piano di rientro del settore sanitario - LR 16.3.2007, n. 4», a titolo di maggiori entrate da manovre fiscali regionali degli anni precedenti a copertura del piano di rientro dai deficit sanitari, per euro 3.840.000,00; le disposizioni dell'art. 15 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 vengono, poi, recepite negli artt. 1 e 4 della medesima legge. Con questi ultimi vengono approvati, rispettivamente, i totali generali delle entrate e delle spese del bilancio di competenza della Regione per l'esercizio finanziario 2013, inclusivi sia dell'avanzo presunto, sia degli stanziamenti di spesa dallo stesso coperti, tra i quali quelli legati alla riprogrammazione di economie vincolate di cui al precedente punto b); infine, con l'art. 16, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013 si prevede l'anticipazione di liquidità ex art. 3 del d.l. n. 35 del 2013.

La Regione Abruzzo ha quindi ottenuto, nel 2013, la somma di euro 174.009.000,00 a titolo di anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili cumulati al 31 dicembre 2012 dalle aziende sanitarie della Regione; detta somma sarebbe contabilizzata nel bilancio regionale, dal lato delle entrate nel capitolo 51001.1 (UPB 05.01.001) «Anticipazione di liquidità ex art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35» e dal lato delle spese nel corrispettivo capitolo 81591.1 (UPB 12.01.006) «Risorse ex anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale», istituiti con deliberazione della Giunta regionale n. 539 del 22 luglio 2013.

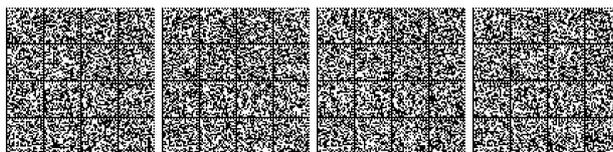
Con il citato art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, la Regione provvede ad assicurare la copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità con le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica di cui all'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), per un importo di euro 13.000.000,00; nel bilancio, gli oneri legati al rimborso trovano copertura finanziaria con gli stanziamenti iscritti sul capitolo di spesa 313320 (UPB 16.03.002) «Rimborso quota capitale anticipazione di liquidità dello Stato, ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35» e sul capitolo di spesa 311720 (UPB 16.01.002) «Interessi passivi su anticipazione di liquidità dello Stato, ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35». La legge regionale non contempla, però, previsioni tese a neutralizzare, attraverso la costituzione di un fondo di accantonamento di pari importo, i margini di competenza derivanti dall'iscrizione in entrata dell'anticipazione di liquidità in esame.

Nel corso dell'udienza di parifica, il Procuratore regionale ha eccepito l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni di legge sopra elencate ed ha chiesto la sospensione del giudizio sulla regolarità del rendiconto generale del bilancio della Regione Abruzzo dell'esercizio finanziario 2013.

1.2.- In punto di rilevanza, la sezione rimettente evidenzia che nella fattispecie in esame, le valutazioni finalizzate alla parifica dei capitoli riportati nella tabella economie vincolate riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2013, nonché dei capitoli 51001.1 (UPB 05.01.001) «Anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35» sul lato delle entrate e 81591.1 (UPB 12.01.006) «Risorse ex anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale» sul lato della spesa, comporterebbero l'applicazione delle leggi regionali n. 2 del 2013, n. 3 del 2013, n. 20 del 2013 e n. 59 del 2013 che ne hanno disciplinato o modificato il finanziamento: donde la rilevanza della questione.

Sarebbe difatti evidente che, nella vigenza delle menzionate norme regionali e in assenza di scrutinio di legittimità costituzionale, la sezione, pur dubitando di detta legittimità, dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto della Regione Abruzzo, vanificando le finalità per cui è stata attribuita alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali.

Le disposizioni finanziarie e di bilancio censurate, peraltro, inciderebbero sulla gestione annuale, determinando un ampliamento non consentito della capacità di spesa, pari all'importo dell'avanzo presunto illegittimamente utilizzato per finalità di copertura; inoltre le variazioni di bilancio, operate con il richiamato art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, avrebbero generato un impatto sostanziale sugli equilibri, sul risultato d'amministrazione e, conseguentemente, anche sull'equilibrio dei bilanci futuri. Difatti, se si applicassero le citate disposizioni, il disavanzo d'amministrazione dell'esercizio 2013 rimarrebbe fissato in euro 538.201.471,80, come esposto nel progetto di legge di approvazione del rendiconto. Diversamente, se le stesse venissero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese legate alla riprogrammazione di economie vincolate e quelle finanziate con le anticipazioni di liquidità, ottenute ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013, provocherebbero un incremento del disavanzo d'amministrazione del relativo importo (rispettivamente per euro 61.889.400,15 ed euro 174.009.000,00).



Trattandosi di disavanzo d'amministrazione, che deve essere obbligatoriamente ripianato, esso condiziona anche l'equilibrio degli esercizi futuri.

1.3.- La sezione di controllo rimettente solleva, innanzitutto, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni concernenti la riprogrammazione di economie vincolate, la cui copertura verrebbe garantita con avanzo presunto.

In particolare, censura l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, che dispone la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'Allegato 3, per l'importo complessivo iniziale di euro 77.738.970,60, poi ridotto a euro 61.889.400,15, autorizzandone l'iscrizione nel bilancio di previsione. Detta riprogrammazione ha efficacia per l'esercizio finanziario 2013 e gli importi non impegnati entro il termine dell'esercizio medesimo riacquistano la loro destinazione di spesa originaria. In base al comma 3, inoltre, gli impegni assunti sui capitoli di cui al predetto Allegato 3 sono imputati prioritariamente agli importi riprogrammati.

La menzionata riprogrammazione viene poi recepita nel bilancio di previsione 2013 attraverso l'art. 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, inserita tra gli stanziamenti di spesa (art. 4 della stessa legge regionale) e finanziata con avanzo presunto (art. 11 della ripetuta legge regionale).

Come già dianzi rammentato, la copertura tramite avanzo presunto, di cui all'art. 11, nella versione originaria, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, comprendeva anche i capitoli 323500 (UPB 15.02.003) «Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori - articolo 18 della LR 25 febbraio 2002, n. 3» (euro 6.000.000,00) e 321920 (UPB 15.01.002) «Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori - articolo 18 della L.R. 25 marzo 2002, n. 3» (euro 3.000.000,00).

La sezione rimettente ritiene, pertanto, che i medesimi profili di illegittimità costituzionale, per assenza di adeguata copertura finanziaria, non appaiano manifestamente infondati anche riguardo alla riprogrammazione di economie attualmente contemplata nell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, a fronte del saldo finanziario presunto del 2012. In particolare, dubita che le riprogrammazioni effettuate con le disposizioni censurate siano in linea con il principio di unità di bilancio - desumibile dall'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), e reso esplicito dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Le norme in esame sarebbero inoltre in contrasto con il principio di tutela degli equilibri di bilancio, anch'esso contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, in quanto la riprogrammazione delle economie vincolate ivi disposta non rispetterebbe le condizioni fissate da questa Corte nella sentenza n. 192 del 2012.

Il predetto principio impedirebbe, difatti, di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite, ai fini della loro applicazione al bilancio successivo.

Inoltre, la riprogrammazione sarebbe finanziata mediante applicazione di «Avanzo presunto», posta che, per giurisprudenza consolidata, costituisce entità giuridicamente e contabilmente inesistente, sicché «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenza n. 70 del 2012).

L'intero impianto dell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2013 configurerebbe, dunque, la violazione dei principi della copertura e dell'unità e concorrerebbe a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinerebbe il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili, in presenza di un avanzo presunto rimasto tale fino a fine esercizio.

Resterebbe, infine, da valutare se la riprogrammazione prevista dal censurato art. 11 possa rientrare nell'eccezione al principio generale rappresentata dai fondi a destinazione vincolata rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti. Tale eccezione sarebbe subordinata alla condizione che permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento ed essa non potrebbe operare con riguardo a nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza.

Ciò premesso, le riprogrammazioni disposte dall'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 non soddisferebbero, secondo la sezione rimettente, i requisiti dianzi descritti, in quanto le risorse derivanti dalle economie vincolate sarebbero destinate a coprire spese diverse rispetto a quelle che giustificavano l'originario stanziamento, come emergerebbe chiaramente dalla disamina delle voci elencate nella tabella di cui all'Allegato 3. D'altronde, sarebbe proprio la riprogrammazione di risorse rispetto alla destinazione originaria l'elemento che differenzia le reiscrizioni di cui al predetto art. 7 da quelle previste dall'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, le quali, infatti, sarebbero finanziate con avanzo presunto, ma rimarrebbero destinate agli originari vincoli finalistici.



Inoltre, l'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2013, nel disporre il ritorno alla destinazione di spesa originaria degli importi non impegnati a fine 2013, confermerebbe la circostanza che la riprogrammazione di cui al comma precedente potrebbe comportare la deviazione delle risorse dalla loro originaria finalità.

In questo modo si eluderebbe il divieto di utilizzazione dell'avanzo presunto, in quanto la Regione ampliherebbe la propria capacità di spesa per mezzo dell'utilizzazione di risorse vincolate per altre finalità.

In conclusione, l'utilizzo di risorse vincolate non impiegate per finanziare in bilancio altre spese, minerebbe - in assenza di un rendiconto approvato dal quale emerga un idoneo avanzo di amministrazione - gli equilibri di bilancio della Regione, la quale, al manifestarsi delle esigenze di spesa alla base dell'originario stanziamento, non potrà più disporre delle economie vincolate, in quanto riprogrammate per altre finalità.

1.4.- La sezione rimettente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, e 119, sesto comma, Cost., dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, che disciplina il rimborso dell'anticipazione di liquidità in base all'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64 del 2013, in quanto «non prevede misure quali lo stanziamento di un apposito fondo di accantonamento, teso a sterilizzare i margini di competenza generati dall'iscrizione, tra le poste in entrata, dell'anticipazione di liquidità».

Con la menzionata disposizione la Regione Abruzzo avrebbe assicurato la copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità ottenuta con le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica di cui all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, per un importo annuale di euro 13.000.000,00. Le variazioni di bilancio necessarie per dare evidenza all'anticipazione di liquidità sono state approvate, con delibera n. 539 del 22 luglio 2013, dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge reg. n. 3 del 2002. La Giunta regionale avrebbe, quindi, istituito, nella parte entrata e nella parte spesa del bilancio di previsione 2013, i seguenti capitoli con i relativi stanziamenti: capitolo di entrata 51001.1 (UPB 05.01.001) «Anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35», con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00; capitolo di spesa 81591.1 (UPB 12.01.006) «Risorse, ex anticipazione articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale», con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00. La posta in entrata rientra nel Titolo V (entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie), mentre quella in uscita nel Titolo I (spese correnti).

Detta anticipazione sarebbe stata assimilata, in base ad un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata, all'istituto dell'anticipazione di cassa, pur se caratterizzato da elementi di ambiguità, quali la durata trentennale, la destinazione a copertura degli «ammortamenti non sterilizzati» e delle «mancate erogazioni per competenza».

Dalla predetta ricostruzione giuridica dell'anticipazione di liquidità consegue che, nella rappresentazione contabile, la stessa non dovrebbe configurarsi come una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, bensì come un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati.

Proprio per evitare tale deviazione, la sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 19 dell'11 luglio 2014, nell'esercizio della funzione nomofilattica in sede di controllo sugli enti territoriali, ed il Ministero dell'economia e delle finanze, nel contratto stipulato per la concessione e la restituzione dell'anticipazione, hanno previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa, da strumento di flessibilizzazione della cassa, non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie ai menzionati parametri costituzionali.

Al contrario, il censurato art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013 non prevederebbe alcuna forma di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità, ma si limiterebbe ad individuare le risorse per la copertura delle spese legate alle rate annuali di restituzione dell'anticipazione stessa (euro 13.000.000,00 inclusivi della quota capitale e della quota interessi), destinando, a tal fine, a decorrere dall'anno 2014, per un periodo pari a trenta anni e comunque fino alla totale estinzione di quanto dovuto, le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica, di cui all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011.

Nel disegno di legge concernente il rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013 (deliberazione della giunta regionale n. 688/C del 27 agosto 2015), sottoposto a parifica, detta lacuna non sarebbe stata colmata, apponendo al risultato di amministrazione un vincolo pari all'importo dell'anticipazione di liquidità, con conseguente incremento del disavanzo, da euro 538.201.471,80 ad euro 712.210.472,80.

Secondo la sezione rimettente, la mera previsione dei soli stanziamenti di spesa, funzionali alla restituzione futura delle somme ottenute, non sarebbe sufficiente a garantire che la configurazione contabile dell'anticipazione di liquidità si mantenga in linea con il quadro costituzionale, come già rilevato nella sentenza n. 181 del 2015.



Sul punto, non sarebbero idonee a fugare i dubbi di costituzionalità dell'art. 16 della legge regionale n. 20 del 2013, le osservazioni formulate dalla Regione Abruzzo, nel contraddittorio precedente al giudizio di parifica, ove sono state richiamate le disposizioni prima contenute nel decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179 (Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni), non convertito, e poi confluite nella legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», le quali prevedono una disciplina speciale, tesa, da un lato, a far emergere i disavanzi conseguenti alla mancata sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013 da parte delle Regioni che hanno già provveduto ad approvare con legge i rendiconti relativi agli esercizi 2013 e 2014; dall'altro, ad individuare un percorso progressivo di recupero di tale disavanzo.

Secondo la Regione Abruzzo, dette norme consentirebbero di rinviare al rendiconto 2014 l'accantonamento dell'anticipazione di liquidità ricevuta, mentre, secondo la rimettente esse costituirebbero una disciplina eccezionale, finalizzata a dare evidenza contabile a eventuali disavanzi occulti, in presenza di rendiconti già approvati, prevedendo, contestualmente, un *iter* agevolato di ripianamento degli eventuali saldi negativi emersi. Tali disposizioni, per contro, non esonererebbero la Regione Abruzzo dal dare immediata attuazione alle indicazioni contenute nella sentenza n. 181 del 2015: l'ente, avendo ritardato ad approvare i propri rendiconti, è chiamato a dare corretta rappresentazione contabile all'operazione di anticipazione di liquidità ottenuta già dall'esercizio 2013, ancora aperto, accantonando le necessarie risorse nel risultato di amministrazione e facendo conseguentemente emergere un maggiore disavanzo.

2.- Con memoria depositata il 6 giugno 2016, si è costituita la Regione Abruzzo che ha innanzitutto illustrato il contesto generale da cui è scaturita l'odierna questione.

A partire dal 2006 la Regione Abruzzo ha avuto necessità di mettere sotto controllo la spesa per il servizio sanitario regionale e risanare i debiti pregressi, definendo il Piano di rientro del deficit del Servizio sanitario, sottoscritto con il Governo nel marzo 2007 ed i Piani operativi annuali redatti per le annualità successive. Successivamente, nel luglio 2008, le dimissioni del Presidente della Giunta Regionale ed il conseguente scioglimento del Consiglio avrebbero reso impossibile l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2007 e procrastinato l'inizio della legislatura successiva al gennaio 2009.

Infine, il sisma dell'aprile 2009 avrebbe inevitabilmente compromesso la regolare gestione delle procedure contabili, dovendo l'azione amministrativa fronteggiare la situazione di prolungata emergenza.

Peraltro, una volta venute meno le illustrate cause di forza maggiore, l'amministrazione regionale, a partire dal 2010, avrebbe proceduto all'approvazione dei rendiconti ed al risanamento delle proprie finanze, con strumenti e misure di riduzione, dettagliatamente elencati in memoria.

L'esercizio finanziario del 2013, il cui rendiconto ha formato oggetto del giudizio contabile *a quo*, sarebbe stato difatti l'ultimo esercizio nel quale la Regione Abruzzo avrebbe fatto ricorso alla riprogrammazione di economie vincolate al fine di assolvere obbligazioni pluriennali già sussistenti ed il cui inadempimento avrebbe prodotto rilevanti danni alle finanze. A partire dal 2014 non è stato più necessario ricorrere all'utilizzo di economie vincolate.

2.1.- La Regione Abruzzo ha, inoltre, ribadito quanto già dedotto in sede di giudizio di parifica.

In particolare, non sfugge alla Regione il principio in base al quale non possono essere previste in poste di bilancio spese correlate ad un avanzo presunto, ad eccezione, però, delle spese finanziate con fondi vincolati, come già riconosciuto nella sentenza n. 70 del 2012.

Dette risorse, iscritte in bilancio con vincolo di destinazione, qualora non vengano impegnate alla fine dell'esercizio, costituirebbero «avanzo vincolato presunto» e si differenzierebbero dalle «economie di stanziamento» già previste dall'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 241 del 2013 che ne ha statuito la confluenza nell'avanzo di amministrazione disponibile presunto.

Nella menzionata sentenza, anche attraverso il richiamo alla precedente sentenza n. 192 del 2012, questa Corte avrebbe ribadito l'obbligo di non utilizzare risorse che concorrono a determinare il risultato di amministrazione di esercizi precedenti, estrapolando e applicando parte di esse prima che intervenga il rendiconto.

Sarebbe evidente, secondo la difesa regionale, il riferimento di detta pronuncia alle risorse che, non essendo vincolate, devono costituire economie di bilancio e confluire nell'«avanzo disponibile presunto» e che, se estrapolate e applicate prima del rendiconto, renderebbero «incerto e mutevole il risultato stesso» (è citata la sentenza n. 241 del 2013), dovendosi, di contro, escludere quelle iscritte in bilancio con vincolo di destinazione che alla fine dell'esercizio, se non impegnate, costituiscono «avanzo vincolato presunto». Queste ultime, difatti, non potrebbero minare la certezza del risultato del rendiconto, dal momento che il permanere per esse del vincolo sussistente al momento dell'iscrizione in bilancio (o della relativa riprogrammazione) obbliga ad escludere l'ammontare delle stesse dal calcolo dell'avanzo o disavanzo effettivo che ciascun rendiconto registra.



Nei richiamati precedenti (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012), questa Corte avrebbe, in buona sostanza, ritenuto che la riprogrammazione delle economie vincolate e la relativa esposizione in uno specifico allegato alla legge regionale finanziaria e di bilancio siano condizioni indispensabili per l'individuazione e l'impiego di risorse finanziarie. Peraltro, la Regione Abruzzo avrebbe provveduto ad adeguare il proprio ordinamento e il proprio bilancio alla citata pronuncia n. 241 del 2013, assicurando, con la legge regionale n. 59 del 2013, una nuova copertura della spesa finanziata con la specifica previsione dichiarata incostituzionale.

Infine, la difesa regionale ha ribadito quanto già dedotto in sede di giudizio di parifica in ordine al fatto che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 non è stata estesa ai precedenti commi 1, 2 e 3, come, invece, accaduto in altre circostanze (è citata, ad esempio, la sentenza n. 249 del 2014).

In conclusione, il complesso percorso di riordino dei conti avviato dalla Regione Abruzzo a partire dal 2006, anche in relazione alla definizione e all'attuazione del Piano di rientro dai debiti sanitari pregressi, avrebbe comportato la necessità di procedere all'utilizzo delle risorse vincolate pregresse per adempiere a obblighi ineludibili già facenti capo alla medesima Regione. Ciò, unitamente alle drastiche politiche di riduzione della spesa e dell'indebitamento, avrebbe consentito alla Regione di pervenire progressivamente al ripristino dell'equilibrio del bilancio, con il bilancio di previsione 2015, nonostante gli ingenti tagli di trasferimenti di risorse da parte dello Stato a partire dal 2010.

Le deduzioni relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 possono essere riferite anche agli artt. 1, 4, 11 e 15, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2013 e, dunque, risulterebbero assorbenti.

2.2.- In ordine alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge regionale n. 20 del 2013, la Regione Abruzzo ritiene non conferenti le ragioni addotte a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni della Regione Piemonte, contenuta nella sentenza n. 181 del 2015, dal momento che la situazione della Regione Abruzzo presenterebbe tratti di specificità derivanti dalla mancata conclusione dell'*iter* di parifica del rendiconto 2013, ancora in corso alla data dell'entrata in vigore del decreto legge n. 179 del 2015, che differenzierebbero, sul piano applicativo, la portata precettiva della norma censurata.

La Regione Abruzzo ha, quindi, concluso per l'inammissibilità o per la non fondatezza delle questioni sollevate.

Nel corso dell'udienza pubblica, la difesa della Regione Abruzzo ha illustrato la sopravvenuta legge regionale 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), che avrebbe approvato il rendiconto 2013, il quale presenterebbe un congruo avanzo. In tal modo sarebbe non solo dimostrata l'opera di risanamento dei conti regionali, ma sarebbero anche superate le censure della sezione rimettente in ordine alla copertura delle partite di spesa impugnate e delle spese correlate alla anticipazione di liquidità.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»; degli artt. 1, 4, 11 e 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015); e dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative», in riferimento agli artt. 81, quarto comma, nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 119, sesto comma, della Costituzione.

L'ordinanza è stata emessa nel corso di un giudizio di parificazione del rendiconto 2013 (delibera n. 39/2016/PARI) nell'ambito del quale la Corte dei conti, sezione regionale di controllo Abruzzo, è addivenuta ad una decisione di parifica solo parziale. In pratica sono state convalidate soprattutto le partite afferenti alla gestione in termini di cassa, mentre gran parte degli accertamenti sui crediti e sui debiti iscritti in bilancio ha avuto esito negativo, rendendo impossibile la convalida dei relativi residui attivi e passivi conservati nella contabilità regionale. Allo stralcio della parte dei residui, che non ha superato l'esame del controllo della Corte dei conti, si è aggiunta la sospensione del giu-



dizio di parifica per una serie di partite, quelle con riguardo alle quali il rimettente dubita della legittimità delle norme di legge regionale che ne hanno consentito l'iscrizione e la conservazione in bilancio, oggetto del presente scrutinio di costituzionalità.

1.1.- Secondo il rimettente, l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, disponendo la riprogrammazione di alcune economie realizzate negli esercizi precedenti, attraverso l'attribuzione di un vincolo successivo e strumentale all'ampliamento della facoltà di spesa, violerebbe il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost.

Anche l'art. 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, che recepisce la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nella tabella di cui al precedente art. 11 della medesima legge, prevedendone l'iscrizione nello stato di previsione della spesa, risponderebbe ad analoga *ratio* contrastante con il suddetto precetto costituzionale.

Il citato art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui dispone l'iscrizione, nel totale generale delle entrate, della voce «Saldo finanziario positivo presunto» (*recte*: avanzo di amministrazione presunto), a copertura delle somme di cui all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, reiscritte in parte competenza dello stato di previsione della spesa, sarebbe anch'esso strumentale all'indebitamento allargamento della spesa consentita.

Sotto il medesimo profilo sono censurati gli artt. 1 e 4 della stessa legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, di approvazione, rispettivamente, dei totali generali delle entrate e delle spese del bilancio di competenza della Regione per l'esercizio finanziario 2013, per la parte relativa all'iscrizione ed all'utilizzazione dell'avanzo presunto.

La combinazione delle norme richiamate sarebbe gravemente lesiva del principio dell'equilibrio del bilancio.

Secondo il giudice *a quo* sarebbe illegittimo utilizzare, con finalità di copertura, il saldo di amministrazione positivo presunto in quanto palesemente in contrasto con la situazione amministrativo-contabile afferente agli anni immediatamente antecedenti.

Così, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2013, alla Regione che lo ha adottato non sarebbero dovuti sfuggire i disavanzi accertati negli esercizi 2009 (413,6 milioni di euro), 2010 (433,1 milioni di euro), 2011 (484,5 milioni di euro) e 2012 (454,96 milioni di euro). Detti disavanzi non sarebbero mai stati oggetto di manovre di recupero mediante iscrizione nei bilanci degli esercizi successivi.

L'ultimo disavanzo, quello dell'esercizio 2012, manifestatosi a seguito dell'approvazione del relativo rendiconto con la legge della Regione Abruzzo 23 dicembre 2014, n. 45 (Rendiconto generale per l'esercizio 2012. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), non sarebbe assolutamente compatibile con l'iscrizione e l'utilizzazione di una posta attiva inesistente.

Inoltre, secondo il rimettente, contrasterebbe con i parametri costituzionali invocati la riesumazione di pregresse partite di spesa, destinandone gli stanziamenti residui ad iniziative del tutto diverse da quelle di origine, con l'effetto di aggirare, in tal modo, i limiti di spesa consentiti dalle risorse effettivamente a disposizione.

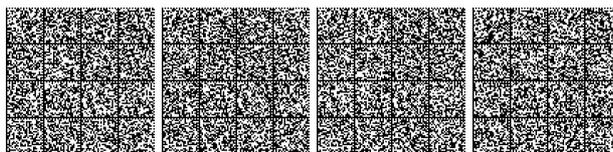
Anche l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, non prevedendo alcuna forma di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità autorizzata mediante inserimento di una posta di importo pari alle somme complessivamente incamerate al Titolo V dell'entrata, sarebbe, a sua volta, in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost. in tema di limiti all'indebitamento.

Secondo il giudice rimettente, la rappresentazione contabile di detta anticipazione non può configurarsi come una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, bensì come un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati per legge.

Proprio per evitare tale deviazione, la sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 19/SEZAUT/2014/QMIG dell'11 luglio 2014) - nell'esercizio della funzione nomofilattica (sentenza n. 39 del 2014) in sede di controllo sugli enti territoriali - e lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze - nel contratto stipulato per la concessione e la restituzione dell'anticipazione - avrebbero previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione stessa, affinché, da strumento di flessibilizzazione della cassa, non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di alterazione delle risultanze della gestione economico-finanziaria.

L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013 non prevederebbe invece alcuna forma di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità autorizzata, ma si limiterebbe ad individuare le risorse per la copertura delle spese legate alle rate annuali di restituzione della stessa (13 milioni di euro, comprensivi delle quote annuali di capitale ed interessi), destinando, a tal fine, a decorrere dall'anno 2014, per un periodo pari a trenta anni e comunque fino alla totale estinzione di quanto dovuto, le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica.

Sottolinea il giudice *a quo* che la sua prospettazione sarebbe conforme ai canoni fissati dalla sentenza di questa Corte n. 181 del 2015. I principi enunciati in detta pronuncia sarebbero stati recepiti, a loro volta, dal legislatore nazionale, il quale, nell'art. 1, comma 692, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», avrebbe previsto, come modalità alternativa di



registrazione dell'anticipazione di liquidità, l'iscrizione, «nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, [di] un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

Effettivamente, «[u]n'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituirebbero che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, sarebbe quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015). E d'altronde per la copertura dei disavanzi di amministrazione il legislatore statale ha previsto forme alternative d'intervento (con l'art. 3, comma 16, 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», la copertura del disavanzo in un arco temporale trentennale; con l'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «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», la copertura del disavanzo in dieci anni).

1.2.- Costituita in giudizio, la Regione Abruzzo sostiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata sarebbe irrilevante o, comunque, non fondata.

Le disposizioni impugnate in tema di utilizzazione dell'avanzo presunto e delle economie vincolate sarebbero, ad avviso della Regione, perfettamente conformi al principio secondo cui i fondi a specifica destinazione non utilizzati negli esercizi precedenti possono essere impiegati indipendentemente dalle risultanze attive o passive dei rendiconti afferenti alle decorse annualità.

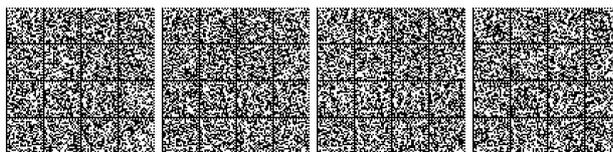
Nel corso dell'udienza la difesa regionale ha sostenuto che non vi sarebbe un disavanzo di amministrazione precedente, poiché i residui attivi e passivi da sommare alle risultanze di cassa finirebbero per dare al risultato di amministrazione un segno positivo: è stata così richiamata la legge regionale 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare) che avrebbe dimostrato l'esistenza di un avanzo per l'esercizio 2013.

Sostiene, peraltro, la resistente che questa Corte - nella sentenza n. 241 del 2013 emessa a seguito di un ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri - avrebbe scrutinato favorevolmente i censurati commi 1, 2 e 3 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 (che dispongono la riprogrammazione di economie vincolate e dunque di parte dell'avanzo vincolato), così sancendo il permanere, nell'ordinamento positivo, di tali disposizioni normative.

Ritiene la Regione Abruzzo che - sebbene in quella sede le norme in esame non fossero state impugnate dallo Stato - «ove codesto Giudice avesse ritenuto viziati da illegittimità costituzionale anche i commi 1, 2 e 3 (le cui norme costituiscono fonte giuridica della riprogrammazione di economie vincolate nel bilancio 2013 mediante utilizzo di parte dell'avanzo vincolato) avrebbe esteso anche a questi ultimi il proprio pronunciamento, come peraltro è avvenuto, proprio nei confronti della Regione Abruzzo con la sentenza n. 249 del 2014, laddove, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 della L.R. 18/12/2013 n. 55 e dell'art. 7 della L.R. 21/3/2011 n. 14, è stata altresì dichiarata "in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14)", in considerazione dell'inscindibile connessione esistente con le norme oggetto della presente declaratoria d'incostituzionalità». Pertanto, i commi 1, 2 e 3 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 resterebbero «validamente presenti nell'ordinamento positivo della Regione Abruzzo e disciplin[erebbero] la riprogrammazione di economie vincolate».

Nella discussione orale la difesa regionale ha menzionato la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, che avrebbe approvato il rendiconto 2013, il quale presenterebbe un congruo avanzo di amministrazione. In tal modo sarebbe non solo dimostrata l'opera di risanamento dei conti regionali, ma sarebbero anche superate le censure del rimettente in ordine alla copertura delle partite di spesa impugnate e delle spese correlate alla anticipazione di liquidità.

2.- Sotto il profilo dell'ammissibilità, è costante e risalente l'orientamento di questa Corte, secondo cui la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 181 del 2015, n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995).



In particolare, ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Tali condizioni possono essere così sintetizzate:

a) applicazione di parametri normativi. È da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del d.lgs. n. 118 del 2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sentenza n. 40 del 2014);

b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte. Infatti, l'art. 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lettera a), numero 3), del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, dispone che avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti - tra le quali, appunto, quella afferente al giudizio di parificazione - «è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267»;

c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»; artt. 53 e seguenti del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, recante «Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti», ora sostituiti dagli artt. 172 e seguenti dell'allegato 1 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»). In definitiva, anche nel procedimento di parifica «è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

In conclusione può dirsi che nella parifica del rendiconto regionale «la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 181 del 2015).

3.- Quanto alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza, il rimettente espone analiticamente i motivi per cui le disposizioni impugnate lo costringerebbero a parificare partite di spesa, la cui natura ed allocazione non sarebbero conformi ai parametri costituzionali richiamati. La Corte dei conti fa presente che, «pur dubitando della relativa costituzionalità, dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto della Regione Abruzzo, venendo quindi meno alle finalità per le quali è stata intestata alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali». L'esatta determinazione del risultato di amministrazione costituirebbe «l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio. Inoltre, trattandosi di disavanzo d'amministrazione, che deve essere obbligatoriamente ripianato, esso condiziona anche l'equilibrio degli esercizi futuri». In particolare, detta applicazione comporterebbe di validare un risultato di amministrazione infedele e di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dal patto di stabilità e dalle altre disposizioni in materia economico-finanziaria. Inoltre, l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità come mutuo comporterebbe, secondo la prospettazione del rimettente, la violazione della «regola aurea», di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui i mutui sono consentiti soltanto per spese di investimento.



Da quanto detto discende quindi l'ammissibilità delle questioni in esame, sia sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle, sia sotto quello della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

4.- Occorre poi esaminare la richiesta formulata dalla Regione Abruzzo nel corso dell'udienza pubblica di dichiarare la cessazione della materia del contendere a seguito della sopravvenienza della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017. Secondo la Regione, quest'ultima consentirebbe di superare le questioni sollevate dal giudice *a quo*.

La richiesta non può essere accolta, trattandosi di un giudizio in via incidentale in cui la normativa sopravvenuta potrebbe, al più, venire in rilievo ai fini della restituzione degli atti al giudice rimettente per un nuovo vaglio delle questioni sollevate (*ex multis*, ordinanze n. 230 e n. 258 del 2016). Evenienza, quest'ultima, comunque da escludersi, dal momento che lo *ius superveniens* non ha inciso sulle disposizioni censurate dalla rimettente Corte dei conti.

Peraltro - come si avrà modo di precisare in seguito - la novella regionale produce norme e meccanismi contabili elusivi dei medesimi precetti in questa sede invocati.

5.- Occorre innanzitutto chiarire in punto di diritto due profili controversi sui quali si basa la difesa della Regione: *a)* se sia possibile considerare vincolato un fondo proveniente dalle economie realizzate su pregressi programmi (a suo tempo specificamente finanziati) attraverso la nuova attribuzione di un diverso vincolo creato da una nuova disposizione regionale; *b)* se sia possibile utilizzare l'anticipazione di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione oppure se tale anticipazione, da riassorbire nel termine trentennale di restituzione delle singole rate, debba essere neutralizzata attraverso l'esposizione, in parte passiva di ciascun bilancio di detto periodo, della quota complessiva da restituire.

5.1.- In ordine al punto *a)*, è costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «“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 attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente”. Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di riscrittura delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla “clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge”» (sentenza n. 192 del 2012, riferita ad analogo fattispecie della Regione Abruzzo; nello stesso senso, sentenza n. 70 del 2012).

Quanto alla deroga al principio generale per cui le economie finiscono per confluire, incrementandone la componente attiva, nel risultato complessivo dell'esercizio, la Corte ha ulteriormente chiarito che - come conferma l'articolazione del principio contabile contenuto nell'allegato 4/2, punto 9.2 (rubricato «Il risultato di amministrazione»), del d.lgs. n. 118 del 2011 - le economie, in quanto tali, non possono essere rappresentate nella parte passiva del bilancio e nelle componenti negative che determinano il risultato di amministrazione, il quale, al contrario, si deve giovare - per tale naturale effetto matematico - di un miglioramento di dimensione pari all'economia realizzata. Solo in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo cui è sotteso il vincolo - e solo ai fini del suo ulteriore perseguimento - è consentito mantenere (ove a ciò non osti ulteriormente l'obbligo di restituzione dei fondi non tempestivamente impiegati, erogati all'ente pubblico per il raggiungimento di uno scopo infungibile ed immodificabile, come ad esempio accade per alcuni fondi europei) le somme residue - a suo tempo riscosse o comunque accertate nelle forme di legge - quale quota vincolata del risultato d'amministrazione.

La devoluzione delle economie al nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (per l'interpretazione costituzionalmente orientata di detto principio, sentenza n. 184 del 2016).

Il richiamato principio contabile si connota inoltre dell'ulteriore regola generale secondo cui le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo «se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi, [ed] ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio» (allegato 4/2, punto 9.2).

Da ciò deriva che non può considerarsi vincolato un fondo prelevato da una pregressa iniziativa ormai conclusa e “riprogrammato” in esercizi successivi per nuovi e diversi obiettivi.

La logica di queste regole, immanenti all'ordinamento finanziario ed opportunamente esplicitate nell'evocato principio contabile, trova fondamento proprio negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012, poiché sia le ipotesi normative consentite dalla norma interposta, sia quelle vietate sono collegate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.



Ulteriormente esemplificando, se nell'ambito di un bilancio "sano" la confluenza delle economie in un avanzo di amministrazione consente di destinare quest'ultimo a nuovi obiettivi, la presenza di disavanzi di amministrazione provenienti dagli esercizi precedenti e/o di risultati in pendenza di accertamento, preclude, al contrario, la creazione surrettizia (nel caso di specie attraverso la "riprogrammazione") di un nuovo scopo, poiché tale operazione normativa finisce per aggravare lo squilibrio potenziale o già accertato.

In definitiva, «il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo» (sentenza n. 192 del 2012).

5.2.- Quanto alla questione se sia possibile utilizzare l'anticipazione di liquidità come componente attiva degli aggregati che confluiscono nel risultato di amministrazione, tale facoltà deve essere esclusa alla luce della normativa vigente e della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti.

Per quanto si dirà più diffusamente in prosieguo, la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità non può essere disciplinata come un mutuo, la cui provvista finanziaria serve a coprire la spesa per investimenti ed entra pertanto, a pieno titolo, nella componente attiva, che concorre a determinare il risultato di amministrazione.

6.- Tanto premesso, è utile esaminare congiuntamente - in ragione della stretta interdipendenza prospettata dal rimettente - le questioni sollevate in riferimento all'art. 81 Cost. dalla Corte dei conti nei confronti dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013; degli artt. 11 e 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013; e degli artt. 1 e 4 della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui determinano, rispettivamente, i totali generali delle entrate e delle spese del bilancio regionale di competenza per l'esercizio finanziario 2013.

6.1.- Tali questioni sono fondate.

Le norme impugnate compongono un "mosaico" finanziario che produce contestualmente un allargamento della spesa consentita ed una alterazione del risultato finanziario caratterizzante, allo stato, la Regione Abruzzo.

Sotto il profilo eziologico, infatti, la sequenza normativa opera nel seguente ordine logico: *a)* l'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui dispone l'iscrizione, nel totale generale delle entrate, della voce «saldo finanziario positivo presunto», a copertura delle economie riprogrammate ai sensi dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, ne consente la correlata iscrizione in bilancio con conseguente incremento della spesa complessiva; *b)* gli artt. 1 e 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, includendo, rispettivamente, nei totali generali delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio 2013, l'iscrizione di tale avanzo presunto e delle correlate economie riprogrammate, consentono l'espansione dei conseguenti oneri finanziari oltre i limiti consentiti dall'art. 81 Cost.; *c)* l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, ha l'effetto di finanziare - con pretese economie risalenti a pregressi esercizi - nuovi obiettivi di spesa che non trovano copertura finanziaria e giuridica, sia alla luce dell'indebita iscrizione dell'avanzo di amministrazione, sia in ragione dell'assenza di un autentico vincolo di destinazione. Conseguentemente, pregiudicano anch'essi l'equilibrio del bilancio; *d)* l'art. 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nel prescrivere l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, delle economie riprogrammate previste nella tabella di cui all'art. 11 della medesima legge regionale, concorre anch'esso allo sfioramento delle facoltà di spesa consentite alla Regione Abruzzo.

Non possono essere accolte le difese svolte in proposito dalla Regione.

6.2.- Anzitutto, non può essere condivisa l'affermazione secondo cui la Regione avrebbe «fatto ricorso alla riprogrammazione normativa di economie vincolate, per assolvere a obbligazioni pluriennali già sussistenti e il cui inadempimento avrebbe prodotto rilevantissimi danni alle finanze pubbliche (non solo regionali)». Come emerge dalla delibera di parifica e dall'ordinanza di rimessione, non sono ricomprese nelle partite in contestazione «obbligazioni pluriennali» ma semplicemente una discrezionale destinazione a nuovi obiettivi. Ciò è, peraltro, confermato dalla formulazione dell'art. 7, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, il quale prevede che «[l]a riprogrammazione delle economie vincolate ha efficacia per l'esercizio finanziario 2013 e gli importi non impegnati entro il termine dell'esercizio medesimo riacquistano la loro destinazione di spesa originaria», dal che si evince l'assoluta difformità del nuovo vincolo dalla destinazione afferente alla partita di spesa surrettiziamente estrapolata da pregressi esercizi.

6.3.- Non può essere condivisa neppure la tesi secondo cui, con la sentenza n. 241 del 2013, questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima altra parte di entrata e di spesa del bilancio 2013, correlata all'avanzo presunto ed alla sua utilizzazione (art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013), avrebbe validato come costituzionalmente legittime le norme in questa sede impugnate «così sancendo il permanere nell'ordinamento positivo delle relative disposizioni normative».



La Regione argomenta tale conclusione dal fatto che questa Corte - ove avesse ritenuto anche dette disposizioni viziate - avrebbe esteso a queste ultime «il proprio pronunciamento, come peraltro è avvenuto, proprio nei confronti della Regione Abruzzo con la sentenza n. 249 del 2014, laddove, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 della L.R. 18/12/2013 n. 55 e dell'art. 7 della L.R. 21/3/2011 n. 14, è stata altresì dichiarata "in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n.14)"; in considerazione "dell'inscindibile connessione esistente con le norme oggetto della presente declaratoria d'incostituzionalità"».

Ma è proprio «l'inscindibile connessione» con le norme sottoposte all'esame di costituzionalità a differenziare la fattispecie richiamata dalla resistente da quella oggetto della presente pronuncia.

Infatti, in quella sede questa Corte ha preso in esame un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che aveva ad oggetto unicamente le disposizioni poi assoggettate a declaratoria di incostituzionalità e, solo in ragione del rapporto consequenziale tra norme impugnate e norme "attratte" nel giudizio ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si era addivenuti a detta estensione della pronuncia.

Quella sollevata dalla Corte dei conti, invece, è questione diversa, anche se simile, a quelle accolte con la citata sentenza n. 241 del 2013. Il sindacato sulle norme in esame non poteva quindi essere "attratto" nel precedente giudizio in via d'azione.

6.4.- Non può essere, infine, preso in considerazione l'argomento, svolto in sede di discussione orale dalla difesa regionale, secondo cui la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 avrebbe risolto il problema della copertura attraverso l'accertamento di un congruo avanzo di amministrazione.

Detto avanzo viene ottenuto attraverso un'operazione contabile non corretta, per i motivi in precedenza già evidenziati, in considerazione del fatto che vengono inserite partite attive per ben 2.189.508.684,93 di euro in assenza delle necessarie operazioni di accertamento, come è stato contestato dalla Corte dei conti in sede di parifica del medesimo rendiconto 2013.

Indipendentemente dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011, che non è qui in discussione, sussiste comunque l'obbligo indefettibile per ciascun ente territoriale di effettuare annualmente, ed in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto, l'esatta ricognizione dei residui attivi e passivi.

Si tratta di un'operazione che costituisce presupposto del rendiconto in base a principi immanenti alla contabilità pubblica. In ogni caso, tale verifica faceva già parte degli adempimenti conseguenti alle sentenze di questa Corte n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013, rispettivamente in tema di reinscrizione di economie e di ricerca dell'equilibrio di bilancio conseguente all'annullamento di parte dell'avanzo di amministrazione presunto iscritto nel bilancio 2013.

La ricognizione annuale dei residui attivi e passivi è operazione propedeutica a qualsiasi rendiconto, in quanto consente di individuare formalmente: crediti di dubbia e difficile esazione; crediti inesigibili ed insussistenti (per l'avvenuta legale estinzione o per indebitato o erroneo accertamento del credito); debiti prescritti; somme da portare in economia ed, in ogni caso, tutte le componenti degli esercizi decorsi che influiscono sul risultato di amministrazione.

È evidente che senza una verifica di tal genere non si può procedere all'approvazione del rendiconto ancorché tale procedura sia rafforzata, come nel caso delle Regioni, dall'adozione di un atto legislativo. In definitiva, la legge sopravvenuta, oltre a non avere un legame diretto con le norme impugnate, non assicura chiarezza e stabilità ai conti regionali, peggiorando la situazione dell'ente territoriale, anche per l'assenza di punti di riferimento sicuri quali la continuità con le risultanze degli esercizi pregressi e l'esatta contabilizzazione dei crediti e dei debiti allo stato esistenti.

In particolare, con riguardo ai fondi vincolati, la loro utilizzazione è impossibile senza l'accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse.

6.5.- Dunque, la irrituale "riprogrammazione" descritta viene concretamente a collidere con il principio di equilibrio del bilancio, incrementando indebitamente la spesa e, conseguentemente, i preesistenti squilibri. Pertanto, l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013; gli artt. 11 e 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013; e gli artt. 1, comma 1, e 4, comma 1, della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, i quali determinano, rispettivamente, i totali generali delle entrate e delle spese del bilancio regionale di competenza per l'esercizio finanziario 2013, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., mentre rimangono assorbite le ulteriori censure mosse nei confronti delle norme in tema di riprogrammazione delle economie in riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost.

7.- La questione di costituzionalità dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, sollevata in riferimento agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., è fondata.



Come le disposizioni precedentemente esaminate, anche l'art. 16 risulta finalizzato ad un indebito allargamento della spesa e ad una alterazione del risultato di amministrazione. Inoltre consente un'operazione creditizia in contrasto con il richiamato art. 119, sesto comma, Cost.

La norma impugnata riguarda le anticipazioni di liquidità previste dall'art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che la Regione Abruzzo ha ricevuto dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi e la ricapitalizzazione degli enti del servizio sanitario nazionale.

L'anticipazione è stata disposta dal decreto del Ragioniere generale dello Stato del 16 aprile 2013 (attuativo del citato art. 3), poi confermato con successivo decreto di analoga natura del 2 luglio 2013. Dal provvedimento in questione si ricava che la somma di 174 milioni di euro è stata assegnata alla Regione Abruzzo per «riparto anticipazioni di liquidità di 5.000 milioni di euro per l'anno 2013, costruito in proporzione agli ammortamenti non sterilizzati anni 2001-2011, ponderati al 50% e in proporzione ai crediti v/Regione per spesa corrente o per ripiano perdite, ponderati al 50%». La composizione di detto contributo è caratterizzata dalla natura economica mista della destinazione, poiché si riferisce sia a debiti maturati dalle aziende sanitarie per la spesa corrente, sia agli ammortamenti delle stesse aziende non finanziati nel decennio 2001-2011. Gli ammortamenti, come è noto, sono economicamente classificati tra gli oneri di investimento.

Per quanto successivamente argomentato, tuttavia, la natura promiscua di tali conferimenti non incide sul giudizio di legittimità costituzionale del censurato art. 16, che si limita a considerare le modalità di iscrizione, utilizzazione e contabilizzazione dell'anticipazione in esame.

Infatti, l'elemento dirimente della questione riguarda l'allocazione in parte spesa dell'anticipazione e la mancata individuazione degli oneri pregressi da pagare nonché i relativi effetti sugli equilibri del bilancio e sull'indebitamento dell'ente.

I crediti delle aziende sanitarie dovevano avere i caratteri della certezza, della liquidità e della esigibilità, elementi non congruenti con le modalità di iscrizione in parte spesa adottate dalla Regione.

Tali caratteri presuppongono infatti la rappresentazione del debito nelle scritture contabili in un momento antecedente all'intervento legislativo dello Stato.

Inoltre, sia la posta di entrata relativa all'anticipazione di liquidità, sia la correlata partita di spesa sono state inserite nella parte competenza del bilancio 2013 senza sterilizzare i margini di competenza generati dall'anticipazione, come stabilito dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, dalle prescrizioni del Ministero dell'economia e delle finanze inserite nel contratto di anticipazione e dalla stessa giurisprudenza di questa Corte. Ciò ha comportato l'ampliamento della spesa consentita in competenza esercizio 2013.

Il bilancio di previsione 2013 della Regione Abruzzo presenta una struttura formalmente e sostanzialmente diversa da quella prescritta dal d.l. n. 35 del 2013 e dalle norme successive precedentemente richiamate. Infatti, come emerge dall'ordinanza di rimessione, gli stanziamenti interessati sono così articolati: «capitolo di entrata 51001.1 (UPB 05.01.001) "Anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35", con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00; capitolo di spesa 81591.1 (UPB 12.01.006) "Risorse, ex anticipazione articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale", con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00. La posta in entrata rientra nel Titolo V (entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie), mentre quella in uscita nel Titolo I (spese correnti)».

In tal modo viene a mancare la cosiddetta "sterilizzazione" dell'anticipazione, cosicché essa diviene, nel complesso del rendiconto, una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione anziché «onorare» in senso contabilmente neutrale «debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati» (sentenza n. 181 del 2015). Così l'anticipazione da strumento di "flessibilizzazione" della cassa (nel senso di porre rimedio a rilevanti diacronie nei flussi finanziari di entrata e di spesa) finisce per diventare anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale «e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost.» (sentenza n. 181 del 2015).

7.1.- È utile ricordare come la natura dell'anticipazione di liquidità sia stata assimilata da questa Corte all'istituto dell'anticipazione di cassa: «[u]n'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri,



proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015).

Quanto detto comporta che la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità non può essere disciplinata come un mutuo, la cui provvista finanziaria entra nel risultato di amministrazione per la parte attiva attraverso l'incameramento della sorte nel titolo di entrata dedicato ai mutui, prestiti o altre operazioni creditizie e serve a coprire, in parte spesa, gli investimenti. Nel caso del mutuo il capitale e gli interessi da restituire pesano sul risultato di amministrazione per la sola rata annuale, mentre nel caso dell'anticipazione è l'intera somma "sterilizzata" ad essere iscritta tra le passività.

Peraltro, l'interpretazione dell'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013 di cui alla sentenza n. 181 del 2015 di questa Corte e le conseguenti soluzioni tecniche sono state pienamente ribadite dallo stesso legislatore in tempi successivi alla citata sentenza. La legge di stabilità per il 2016 (articolo 1, comma 692, della legge n. 208 del 2015) prevede, come modalità di registrazione dell'anticipazione di liquidità, l'iscrizione, «nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, [di] un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118», laddove la locuzione «confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata» altro non significa che "neutralizzazione" della correlata posta attiva ai fini del calcolo del risultato di amministrazione.

Inoltre, il legislatore ha ulteriormente sviluppato gli enunciati della sentenza n. 181 del 2015 nel comma 698 della medesima legge di stabilità, prescrivendo che «[l]e regioni che [...], a seguito dell'incasso delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, non hanno stanziato in bilancio, tra le spese, un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese e non hanno accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, provvedono a rideterminare [...]» il proprio risultato di amministrazione.

La norma si riferisce al rendiconto 2014, ma è evidente che la regola - che costituisce peraltro mera specificazione contabile, e non atto novativo, del citato art. 3 del d.l. n. 35 del 2013 - si applica anche a situazioni anomale, come quella della Regione Abruzzo, la quale è in grave ritardo nell'approvazione dei pregressi rendiconti, così da rendere posticipata alla legge di stabilità 2016 l'approvazione di un bilancio consuntivo che l'avrebbe dovuta temporalmente precedere.

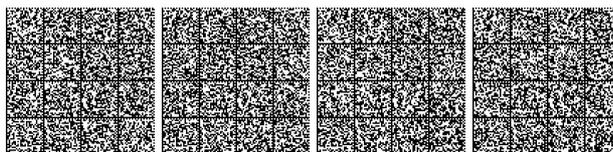
Il successivo comma 699 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 prevede, poi, un percorso agevolato di ripiano del maggiore disavanzo derivante dall'accantonamento di cui al comma 698, disponendo che lo stesso avvenga annualmente, a decorrere dal 2016, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente.

Non è condivisibile la tesi della Regione Abruzzo secondo cui le norme più recenti, precedentemente richiamate, consentirebbero di rinviare al rendiconto 2014 l'accantonamento dell'anticipazione di liquidità ricevuta. Le disposizioni della legge di stabilità per il 2016 costituiscono, al contrario, una disciplina finalizzata a porre immediato rimedio ai disavanzi occultati attraverso l'espedito contabile in questa sede censurato. Detta disciplina, la cui indefettibile applicazione non può essere inficiata dallo strumentale rinvio temporale sostenuto dalla resistente, prevede, per i rendiconti non correttamente approvati, un procedimento di ripiano dei maggiori disavanzi derivanti dall'errato utilizzo dell'anticipazione.

Nelle sopravvenute disposizioni della legge di stabilità per il 2016 non è contenuta alcuna deroga o proroga per le regioni che, avendo ritardato ad approvare i propri rendiconti, sono chiamate - alla luce della disciplina statale e degli enunciati della sentenza n. 181 del 2015 - a dare immediata correzione normativa all'operazione di anticipazione di liquidità ottenuta nell'esercizio 2013 (ancora aperto - come detto - per quanto riguarda la fase della rendicontazione), accantonando le necessarie risorse, in modo da assicurare credibili risultanze di amministrazione e da consentire l'emersione dell'ulteriore disavanzo.

7.2.- In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, condizione indefettibile per la somministrazione alle aziende sanitarie dei fondi anticipati dallo Stato era la preesistenza della relativa posta di bilancio in conto residui passivi o, quanto meno, il previo riconoscimento del debito afferente al decennio di mancato finanziamento degli ammortamenti, ove gli ammortamenti non fossero stati previsti nei pertinenti esercizi (con il conseguente inserimento in bilancio che doveva assolutamente precedere l'iscrizione dell'anticipazione, dal momento che il decreto del Ragioniere generale era stato adottato su esplicita istanza della Regione Abruzzo per onorare preesistenti passività).

Peraltro, non è neppure certo che nei residui passivi della Regione Abruzzo non siano presenti le fattispecie debitorie per le quali lo Stato ha concesso l'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013; infatti, nella decisione di parifica parziale del rendiconto 2013, la Corte dei conti ha negato la validazione di un'ingentissima



quantità di residui attivi e passivi per assenza della prova giuridica della loro esistenza. È evidente che il corretto accertamento dei residui da parte della Regione Abruzzo costituisce comunque adempimento propedeutico a qualsiasi operazione finanziaria di carattere eccezionale coinvolgente il pagamento di partite pregresse, poiché la mancata chiarezza dei rendiconti in ordine alla consistenza delle partite attive e passive comporta non solo un'errata determinazione del risultato di amministrazione, ma si riverbera negativamente anche sulla legittimità delle successive operazioni. Ne è dimostrazione l'art. 13 della sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 laddove si prevede un avanzo di amministrazione per l'esercizio 2013 pari ad euro 1.184.286.519,66, mentre il risultato di amministrazione accertato dalla Corte dei conti presenta, al netto delle partite non parificate, un saldo negativo, pari ad euro 538.201.471,80, «ritenuto parziale e non attendibile, in assenza del riconteggio [di poste attive e passive non accertabili] e della considerazione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013» (delibera della Corte dei conti, sezione controllo per l'Abruzzo n. 39/2016/PARI, lettera e del dispositivo).

Le dimensioni del divario, in grande misura dipendenti dal forzoso inserimento di residui attivi e passivi non accertati, dimostrano intrinsecamente l'inattendibilità e l'assenza di credibilità del rendiconto e dell'assunto della Regione resistente secondo cui l'operazione contestata sarebbe conforme alle vigenti disposizioni.

In particolare, risulta insanabile la contraddizione tra l'esigenza di chiedere allo Stato l'anticipazione di cassa e la situazione di formale e rilevante avanzo di amministrazione (ipotizzato nella sopravvenuta legge regionale in euro 1.184.286.519,66), nonché improbabile una così florida situazione dopo un deficit della sanità tanto ampio da comportare una quasi decennale procedura di rientro. È costante orientamento di questa Corte che l'articolazione dei bilanci e le risultanze degli esercizi finanziari devono essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali (*ex multis*, sentenze n. 70 del 2012, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Dunque, la mancata imputazione in parte residui passivi dei pagamenti ed il loro versamento alle aziende sanitarie in parte competenza non costituisce una mera irregolarità formale, perché l'imputazione in competenza allarga indefinitamente (in ragione del mancato riscontro delle scritture afferenti a debiti pregressi) le potenzialità di spesa della Regione, trasformando una mera anticipazione di liquidità in una copertura vera e propria, in violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che consente l'indebitamento soltanto per spese di investimento.

8.- La Regione Abruzzo ha più volte dedotto, sia nelle memorie che oralmente, l'esigenza di mettere in sicurezza i propri conti e quella di riallineare temporalmente la fisiologica approvazione dei rendiconti degli esercizi decorsi. Con tali lodevoli intenti non è tuttavia coerente il percorso normativo seguito.

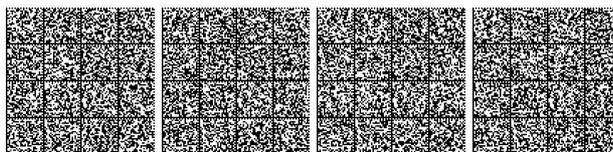
Infatti, la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo. Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria.

Tale determinazione è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto "domino" nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento come quella rivendicata dalla Regione Abruzzo attraverso le norme censurate e la legge sopravvenuta.

In questa prospettiva sia le disposizioni di legge denunciate dalla magistratura rimettente, sia la richiamata legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 pregiudicano ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo, già storicamente inciso dalle pregresse gestioni e dalle disposizioni di legge regionale che ne erano alla base.

8.1.- Così, nel caso di specie, deve concludersi che le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già oggetto di sindacato negativo da parte di questa Corte (infedeltà del risultato d'amministrazione e mancato accertamento dei residui; sfioramento dei limiti di spesa attraverso l'iscrizione di fittizie partite di entrata quali l'avanzo di amministrazione presunto: sentenze n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013), mentre la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, oltre a non tenere in alcun conto la parifica parziale della Corte dei conti effettuata con delibera n. 39/2016/PARI, finisce per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti.

È evidente come tutto ciò conduca ad una situazione di ulteriore anomalia anziché produrre la normalizzazione auspicata dalla Regione.



8.2.- In definitiva, l'operazione di risanamento dei conti auspicata dalla Regione non può che passare dall'adeguamento ai principi espressi da questa Corte. Ciò soprattutto attraverso un corretto riaccertamento dei residui attivi e passivi che possa consentire una credibile e congruente determinazione del risultato d'amministrazione, eventualmente usufruendo - ove risulti un deficit non riassorbibile in un solo anno - delle opportunità di copertura dilazionata consentite dalla legislazione statale agli enti territoriali in particolare situazione di disagio (in ordine a tali disposizioni legislative, sentenze n. 6 del 2017 e n. 107 del 2016).

È evidente che, senza tali verifiche, ogni procedimento volto ad assicurare chiarezza e stabilità ai conti regionali ed a recuperare fondi vincolati, incamerati e non spesi negli esercizi precedenti, rischia di fallire, se non di peggiorare la situazione dell'ente territoriale per l'assenza di punti di riferimento sicuri, in ordine alle risorse disponibili ed allo stato dei programmi e degli interventi a suo tempo intrapresi.

9.- Dunque, l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. n. 2 del 2013; gli artt. 1, comma 1; 4, comma 1; 11 e 15, comma 3, della legge reg. n. 3 del 2013 sono illegittimi per contrasto con l'art. 81 Cost., dal momento che consentono una spesa non coperta e non prevista da nessuna disposizione di legge vigente.

È altresì illegittima l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 16 della legge reg. n. 20 del 2013, per contrasto con gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., dal momento che la censurata allocazione influisce sia sugli equilibri dei futuri bilanci, sia sul corretto calcolo dell'indebitamento regionale.

In base al principio dell'equilibrio dinamico, la Regione Abruzzo è chiamata, pertanto, a rideterminare il bilancio dell'esercizio 2013 in modo da accertare il risultato di amministrazione secondo canoni costituzionalmente corretti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

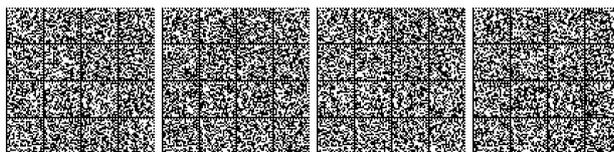
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 90

Sentenza 22 febbraio - 28 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Divieto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva in caso di condanna per determinati delitti - Applicabilità ai condannati minorenni.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*).

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. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, promossi dalla Corte d'appello di Milano, sezione per i minorenni, con ordinanze del 19 febbraio e del 13 maggio 2016, rispettivamente iscritte ai nn. 80 e 154 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di V. S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Robert Ranieli per V. S. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Milano, sezione per i minorenni, con ordinanza del 19 febbraio 2016 (r.o. n. 80 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, «nella parte in cui prevede il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione anche per titolo esecutivo di reati commessi da minorenne».

Il rimettente premette che il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano aveva emesso un ordine di esecuzione nei confronti di V. S., determinando la pena residua da espiare in un anno e undici mesi di reclusione e 400 euro di multa, «previa considerazione che i reati di rapina aggravata ex articolo 628, comma 3, c.p. di cui alla sentenza 101/2015 di questa Corte erano ostativi alla applicazione della sospensione ex articolo 656, 5° e 9° comma, c.p.p.».

Con atto del 22 dicembre 2015 la difesa di V. S. aveva proposto un incidente di esecuzione ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen. e, dando atto che il Procuratore generale aveva respinto la propria richiesta di sospensione dell'esecuzione, aveva chiesto che venisse sollevata una «“questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 656, c. 9, lett. *a*) c.p.p. in quanto in conflitto con gli artt. 27, 3° c., e 31 della Costituzione, nella parte in cui si riferisce a titolo esecutivo per reati commessi da minorenne”».



A sostegno della richiesta, la difesa del minore aveva fatto presente che «dal mese di giugno 2015 V. S. era domiciliato presso la residenza materna, gravato da obbligo di presentazione alla P.G.; che si era rivolto in via autonoma [...] all'Istituto Il Minotauro di Milano intraprendendo un percorso di psicoterapia a cadenza settimanale; e che stava iniziando lo svolgimento di attività socialmente utile presso l'Associazione Campacavallo».

Il percorso di recupero sociale intrapreso era stato però interrotto dalla carcerazione del condannato.

Ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, la Corte rimettente ha ritenuto che la questione sollevata non fosse manifestamente infondata.

Nei confronti del minorenne, infatti, il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva in caso di condanna per uno dei reati ostativi previsti dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. sarebbe in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 31, secondo comma, Cost., il quale, prevedendo che la Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, rafforza il principio «per cui la sanzione penale deve costituire occasione per il reinserimento sociale e la risocializzazione del condannato minorenne».

Anche nella disciplina del processo penale minorile, dettata dal d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), emergerebbe «una tensione ideale verso l'obiettivo che quel processo sia il più possibile confacente alle esigenze educative del minore imputato, sicché espressamente nel decreto si prevede che il processo penale non interrompa processi educativi in atto (articolo 19, comma 2), si regolano plurimi interventi finalizzati a non intralciare lo svolgersi di un percorso educativo-evolutivo-relazionale, nel presupposto che l'interruzione potrebbe cagionare pregiudizio a personalità in via di strutturazione, e si prevedono istituti inquadrabili in un ampio principio di residualità della detenzione quale paradigma sanzionatorio».

Insomma il processo penale a carico di imputati minorenni si caratterizzerebbe per la specifica funzione di recupero del minore, assunta a «“peculiare interesse-dovere dello Stato”, anche a scapito della realizzazione della pretesa punitiva [...] (sent. 49/1973)», sia nella fase di cognizione, sia in quella di esecuzione, «attualmente regolata dall'Ordinamento penitenziario degli adulti, non risultando emanata la “apposita legge” prevista dall'articolo 79 della legge 354/1975».

Peraltro, osserva il giudice *a quo*, la Corte costituzionale «ha già più volte sottolineato come l'assoluta parificazione tra adulti e minori possa confliggere con le esigenze di specifica individualizzazione e di flessibilità del trattamento del detenuto minorenne», con la conseguenza che «la pura e semplice estensione ai detenuti minorenni della disciplina generale dell'Ordinamento penitenziario [...] contrast[a] con le esigenze [...] del recupero e della risocializzazione dei minori devianti, esigenze che comportano [appunto] la necessità di differenziare il trattamento dei minorenni rispetto ai detenuti adulti e di eliminare automatismi applicativi nell'esecuzione della pena (Corte Cost. sentenze 125/1992; 109/1997)».

L'esigenza di rendere l'esecuzione penale nei confronti dei minorenni conforme alla richiamata giurisprudenza costituzionale sarebbe, inoltre, alla base del disegno di legge n. 2798 del 2015, approvato dalla Camera dei deputati il 23 settembre 2015, che prevede, tra i criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario, «l'eliminazione di automatismi e preclusioni che impediscono o rendono gravoso, per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo (art. 31, lett. *e*)», nonché «..l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative..» dei minori (art. 31, lett. *o*)».

In conclusione, ad avviso della Corte rimettente, la sospensione dell'esecuzione della pena prevista dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. rappresenta «il complemento necessario alla previsione delle misure alternative alla detenzione carceraria, perché evita gli effetti desocializzanti correlati a un passaggio diretto in carcere del condannato che provenga dalla libertà e che potrebbe avere diritto, previa valutazione nel merito rimessa al Tribunale di sorveglianza, a misura alternativa». Perciò, nel caso di una condanna per reato commesso da un minorenne, questa sospensione sarebbe «inestricabilmente conness[a] con la finalità (ri)-educativa della pena» e il rigido automatismo che la preclude - «peraltro di per sé privo di apprezzabile significato di “difesa sociale”, fondandosi la preclusione solo su presunzione legale generale e astratta di aver riportato una condanna per taluni reati» - risulterebbe in contrasto con questa finalità, perché comporta la detenzione in carcere in attesa dell'attivazione del procedimento per l'applicazione di misure alternative.

Con l'ordinanza di rimessione il giudice *a quo*, nel sospendere il procedimento esecutivo, ha disposto la scarcerazione del condannato.

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 inammissibile o infondata.

Secondo la difesa dello Stato la questione sarebbe inammissibile, perché mancherebbe, nell'ordinanza di rimessione, la descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, non avendo il giudice *a quo* indicato l'epoca di commissione del reato e le condizioni che dovrebbero giustificare l'applicazione delle misure alternative alla detenzione.

La questione sarebbe comunque infondata, in quanto coinvolgerebbe scelte discrezionali riservate al legislatore, che nel caso di specie sono giustificate dalla presunzione di pericolosità dell'autore di reati particolarmente gravi.



3.- Nel giudizio si è costituito anche l'interessato, chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla finalità di recupero dell'imputato propria della giustizia minorile, la difesa dell'interessato ha rilevato come il rigido automatismo di esecuzione della pena, nel caso di condanna per un reato ostativo ai sensi dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., sarebbe in contrasto con la finalità di risocializzazione che deve caratterizzare il trattamento penale del minore anche in fase esecutiva.

La mancata sospensione dell'esecuzione della pena costituirebbe, peraltro, la più grave forma di automatismo, perché realizza la pretesa punitiva dello Stato, senza tener conto dell'esigenza di recupero sociale del minore, demandato alla successiva fase detentiva.

4.- La Corte d'appello di Milano, sezione per i minorenni, con ordinanza del 13 maggio 2016 (r.o. n. 154 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., «nella parte in cui stabilisce il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione anche per titolo esecutivo concernente reati commessi da minorenni».

Il rimettente premette che il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano aveva emesso un ordine di esecuzione nei confronti del minorenne V. S., determinando la pena da espiare in sei mesi di reclusione e 150 euro di multa, per il reato di rapina aggravata, ex art. 628, primo e terzo comma, numero 1), del codice penale, e per il reato di cui all'art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi).

Con atto del 9 maggio 2016 la difesa di V. S. aveva proposto un incidente di esecuzione, ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen., dando atto che il Procuratore generale aveva respinto la propria richiesta di sospensione dell'esecuzione, in quanto il minore risultava condannato per un reato - la rapina aggravata - che, secondo l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., era ostativo alla sospensione, e aveva chiesto che venisse sollevata una «“questione di legittimità costituzionale dell'art. 656 c. 9, lett. *a*) c.p.p., in quanto in conflitto con gli artt. 27, terzo comma e 31 della Costituzione, nella parte in cui si riferisce a titolo esecutivo per reati commessi da minorenni”».

A sostegno della non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente ha ribadito le ragioni già esposte nell'ordinanza del 19 febbraio 2016, con cui la medesima Corte d'appello aveva già sollevato la stessa questione di legittimità costituzionale.

Secondo il giudice rimettente la norma censurata violerebbe gli artt. 27 e 31 Cost., perché «preclude, automaticamente e solo in forza del titolo del commesso reato, qualsivoglia discrezionalità del Tribunale di Sorveglianza circa la possibilità che un autore di reato minorenne in stato di libertà, ove i processi educativi e rieducativi in atto lo consentano, inizi l'esecuzione penale in misura alternativa anziché fare ingresso in carcere».

Per quanto concerne la rilevanza della questione dovrebbe considerarsi che il minore ha presentato istanza di affidamento in prova al servizio sociale e ha già intrapreso un processo rieducativo, attestato anche dall'Ufficio di servizio sociale per i minorenni in una nota del 7 maggio 2016.

Con l'ordinanza di rimessione il giudice rimettente, nel sospendere il procedimento esecutivo, ha disposto la scarcerazione del condannato.

5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Secondo la difesa dello Stato la questione sarebbe inammissibile, perché nell'ordinanza di rimessione mancherebbe «un'adeguata motivazione in punto di concreta rilevanza della norma censurata», non avendo il giudice *a quo* indicato «la data di inizio e la durata complessiva» della progettata attività rieducativa, né fatto riferimento alle condizioni che dovrebbero giustificare l'applicazione delle misure alternative al carcere.

La questione sarebbe comunque infondata, in quanto coinvolgerebbe scelte discrezionali riservate al legislatore, che, nel caso di specie, sono giustificate dalla presunzione di pericolosità dell'autore di reati particolarmente gravi.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Milano, sezione per i minorenni, con due ordinanze di analogo tenore (r.o. nn. 80 e 154 del 2016), ha censurato, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, l'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva anche per reati commessi da minorenni.

Considerata l'identità delle questioni sollevate, i giudizi devono essere riuniti per una decisione congiunta.



2.- Ad avviso dei giudici rimettenti la disposizione censurata contrasta con l'art. 27, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 31, secondo comma, Cost., perché il processo penale a carico di minorenni dovrebbe caratterizzarsi per la specifica funzione di recupero del minore, assunta a «“peculiare interesse-dovere dello Stato”, anche a scapito della realizzazione della pretesa punitiva [...] (sent. 49/1973)», funzione chiaramente frustrata dal divieto di sospendere l'esecuzione della pena detentiva.

In particolare i giudici rimettenti rilevano che la Corte costituzionale «ha già più volte sottolineato come l'assoluta parificazione tra adulti e minori possa confliggere con le esigenze di specifica individualizzazione e di flessibilità del trattamento del detenuto minorenne», e che l'estensione ai detenuti minorenni della disciplina generale «contrast[a] con le esigenze [...] del recupero e della risocializzazione dei minori devianti, esigenze che comportano [appunto] la necessità di differenziare il trattamento dei minorenni rispetto ai detenuti adulti e di eliminare automatismi applicativi nell'esecuzione della pena (Corte Cost. sentenze 125/1992; 109/1997)».

La sospensione dell'esecuzione della pena, prevista dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., rappresenta, secondo i giudici rimettenti, «il complemento necessario alla previsione delle misure alternative alla detenzione carceraria, perché evita gli effetti desocializzanti correlati a un passaggio diretto in carcere del condannato che provenga dalla libertà e che potrebbe avere diritto, previa valutazione nel merito rimessa al Tribunale di sorveglianza, a misura alternativa». Nel caso di condanna di un imputato minorenne la sospensione dell'esecuzione sarebbe «inestricabilmente conness[a] con la finalità (ri)-educativa della pena».

3.- Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in entrambi i giudizi, le questioni sarebbero inammissibili per un difetto di motivazione sulla rilevanza: nell'ordinanza r.o. n. 80 del 2016 mancherebbe la descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale, non avendo il giudice *a quo* indicato l'epoca di commissione del reato; nell'ordinanza r.o. n. 154 del 2016 mancherebbe l'indicazione della data di inizio e della durata complessiva della progettata attività rieducativa; in entrambe le ordinanze non sarebbero menzionate le condizioni che avrebbero giustificato l'applicazione delle misure alternative al carcere.

Le eccezioni di inammissibilità sono infondate.

Il rimettente, con l'ordinanza r.o. n. 80 del 2016, ha chiarito che il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano aveva emesso un ordine di esecuzione nei confronti di V. S., determinando la pena residua da espiare in un anno e undici mesi di reclusione e 400 euro di multa, «previa considerazione che i reati di rapina aggravata ex articolo 628, comma 3, c.p. di cui alla sentenza 101/2015 di questa Corte erano ostativi alla applicazione della sospensione ex articolo 656, 5° e 9° comma, c.p.p.», e che la difesa dell'interessato aveva proposto un incidente di esecuzione in quanto il Procuratore generale aveva respinto la richiesta di sospensione dell'esecuzione.

L'ordinanza di rimessione, quindi, ha indicato il titolo del reato oggetto della condanna della cui esecuzione si tratta e la pena residua da scontare, precisando che è stato emesso un ordine di esecuzione, è stata respinta la richiesta dell'imputato di sospensione dell'esecuzione ed è stato proposto un incidente di esecuzione.

Analoghe indicazioni sono state fornite con l'ordinanza r.o. n. 154 del 2016.

Anche in questo caso il giudice rimettente ha precisato che il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano aveva emesso un ordine di esecuzione nei confronti di V. S., determinando la pena da espiare in sei mesi di reclusione e 150 euro di multa, per una rapina aggravata, ex art. 628, primo e terzo comma, numero 1), del codice penale, e per il reato previsto dall'art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), e che la difesa del minore aveva proposto un incidente di esecuzione perché il Procuratore generale aveva respinto la richiesta di sospensione dell'esecuzione, in quanto la condanna era stata pronunciata per un reato - la rapina aggravata - ostativo alla sospensione.

Insomma in entrambi i casi le ordinanze di rimessione hanno indicato i dati di fatto che rendono le questioni rilevanti nei rispettivi giudizi a quibus: l'ordine d'esecuzione della sentenza di condanna per una pena residua inferiore a tre anni, che consentirebbe l'applicazione della sospensione dell'esecuzione, e il titolo del reato per il quale è intervenuta la condanna (rapina aggravata), che preclude la sospensione. Si tratta di dati sufficienti a dimostrare la rilevanza delle questioni, rispetto alla quale non risultano significativi gli altri elementi di fatto dei quali l'Avvocatura generale dello Stato ha lamentato la mancata indicazione.

4.- Nel merito, le questioni sono fondate.



Ai sensi dell'art. 656, comma 1, cod. proc. pen., «[q]uando deve essere eseguita una sentenza di condanna a pena detentiva, il pubblico ministero emette ordine di esecuzione con il quale, se il condannato non è detenuto, ne dispone la carcerazione. Copia dell'ordine è consegnata all'interessato».

L'art. 656, comma 5, aggiunge che, quando la pena detentiva da espiare, anche se costituente residuo di maggior pena, non è superiore a tre anni, e in taluni casi anche a quattro o a sei anni, «il pubblico ministero, salvo quanto previsto dai commi 7 e 9, ne sospende l'esecuzione».

La sospensione dell'esecuzione costituisce un istituto di favore per i condannati nei cui confronti devono essere eseguite pene detentive brevi, perché ne impedisce l'immediato ingresso in carcere e dà loro modo di richiedere e, se ne sussistono le condizioni, ottenere una misura alternativa alla detenzione.

Per il comma 9, lettera *a*), dello stesso art. 656, però, la sospensione dell'esecuzione non può essere disposta «nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nonché di cui agli articoli 423-*bis*, 572, secondo comma, 612-*bis*, terzo comma, 624-*bis* del codice penale».

Le due condanne alle quali si riferiscono le questioni di legittimità costituzionale in esame riguardano due minorenni ritenuti responsabili di rapina aggravata, ai sensi dell'art. 628, terzo comma, cod. pen., cioè di un reato che, essendo previsto dall'art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), è ostativo alla sospensione.

Ciò significa che sulla base della normativa in questione anche per i minori non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione, e quindi non può essere impedito l'ingresso in carcere. Una volta iniziata l'esecuzione, però, ben può essere applicata una misura alternativa, sempre che, come richiede l'art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975, non risultino collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

5.- Come è stato chiarito da questa Corte, il divieto della sospensione dell'esecuzione di cui alla lettera *a*) del comma 9 citato «si fonda su una "presunzione di pericolosità che concerne i condannati per i delitti compresi nel catalogo" indicato in tale lettera (ordinanza n. 166 del 2010)» (sentenza n. 125 del 2016).

Si tratta, quindi, di stabilire se il divieto di sospensione, posto dalla norma censurata, e la relativa presunzione di pericolosità contrastino con gli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., laddove si riferiscono all'esecuzione di sentenze di condanna pronunciate nei confronti di minorenni.

È costante nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione della esigenza che il sistema di giustizia minorile sia caratterizzato fra l'altro dalla «necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante» (sentenze n. 143 del 1996, n. 182 del 1991, n. 128 del 1987, n. 222 del 1983 e n. 46 del 1978), anzi su «prognosi particolarmente individualizzate» (sentenza n. 78 del 1989), questo essendo «l'ambito di quella protezione della gioventù che trova fondamento nell'ultimo comma dell'art. 31 Cost.» (sentenze n. 128 del 1987 e n. 222 del 1983): vale a dire della «esigenza di specifica individualizzazione e flessibilità del trattamento che l'evolutivezza della personalità del minore e la preminenza della funzione rieducativa richiedono» (sentenza n. 125 del 1992).

Di conseguenza è da ritenere che il divieto generalizzato e automatico di un determinato beneficio contrasti con «il criterio, costituzionalmente vincolante, che esclude siffatti rigidi automatismi, e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso, in presenza delle condizioni generali costituenti i presupposti per l'applicazione della misura, della idoneità di questa a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile» (sentenza n. 436 del 1999).

Alla luce di questi principi, costantemente affermati, deve ritenersi che la rigida preclusione posta dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. - laddove vieta la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 e per gli altri reati espressamente indicati - se applicata ai minorenni contrasti con gli artt. 27 e 31 Cost.

Il divieto della sospensione dell'esecuzione pone infatti nei confronti dei minori un rigido automatismo, fondato su una presunzione di pericolosità legata al titolo del reato commesso, che esclude la valutazione del caso concreto, al punto da impedire, come è avvenuto nei giudizi a quibus (in cui era stato spontaneamente intrapreso un percorso di recupero sociale), la realizzazione della specifica funzione rieducativa perseguita con le misure alternative alla detenzione, alle quali la sospensione è funzionale.

È da aggiungere che imporre l'ingresso in carcere a un minore, che potrebbe evitarlo ed essere assoggettato utilmente a una misura alternativa, è un fatto che non solo interrompe il percorso rieducativo eventualmente già intrapreso (come è avvenuto nei casi in esame), ma rischia di comprometterlo definitivamente, anche perché i tempi del procedimento per la concessione di una misura alternativa non sono brevi, e se la pena è particolarmente mite (come quella



di sei mesi di reclusione, oggetto della seconda ordinanza di rimessione) è possibile che la concessione della misura richiesta giunga solo quando l'esecuzione non è lontana dal termine.

Nei confronti dei minori la sospensione dell'esecuzione ha una funzione determinante, perché, come ha rilevato la Corte rimettente, «evita gli effetti desocializzanti correlati a un passaggio diretto in carcere del condannato che provenga dalla libertà e che potrebbe avere diritto, previa valutazione nel merito rimessa al Tribunale di sorveglianza, a misura alternativa».

Deve perciò ritenersi che il divieto di sospendere l'esecuzione della pena detentiva breve, applicato in modo indiscriminato al minore condannato per uno dei reati indicati dalla lettera *a*) del comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen., imponendone l'ingresso in carcere senza alcuna considerazione per le sue specifiche esigenze, introduce un automatismo incompatibile con la necessità di valutazioni flessibili e individualizzate, dirette a perseguire, con il recupero del minore, la finalità rieducativa della pena.

In conclusione, l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., laddove si applica ai minori, si pone in contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost., nel suo collegamento con l'art. 27, terzo comma, Cost., non potendo ritenersi conforme al principio della protezione della gioventù un regime che collide con la funzione rieducativa della pena irrogata al minore, facendo operare, in sede di esecuzione, il rigido automatismo insito nella previsione della norma denunciata, che preclude ogni valutazione del caso concreto (sentenza n. 16 del 1998).

Pertanto l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. va dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non consente la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi elencati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi elencati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 91

Ordinanza 5 - 28 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Pignoramento, nella misura di un quinto, di somme dovute da terzi a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego.

– Codice di procedura civile, art. 545, quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento vertente tra Saccaria Caffè srl e F.M. ed altre, con ordinanza del 15 luglio 2015, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi.

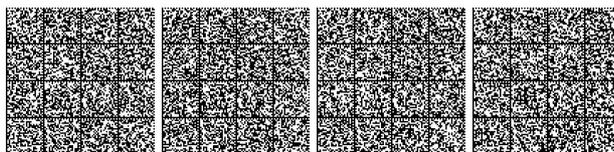
Ritenuto che il Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza in data 15 luglio 2015, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 545, quarto comma, del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 4 e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita, e, in via subordinata, nella parte in cui non prevede le medesime limitazioni in materia di pignoramento di crediti tributari disposte dall'art. 72-ter (Limiti di pignorabilità) del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come introdotto dall'art. 3, comma 5, lettera b), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44;

che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, la questione è sorta nell'ambito di una procedura esecutiva promossa da Saccaria Caffè srl ai danni della signora F.M., debitrice della somma complessiva di euro 6.469,70;

che i terzi pignorati hanno reso due dichiarazioni parzialmente positive dell'obbligo di corrispondere alla propria debitrice rispettivamente uno stipendio mensile di circa 150 o 200 euro mensili in base alle ore effettivamente lavorate, e di circa euro 130 o 150 euro mensili per i soli mesi di agosto e settembre 2014; che il creditore ha chiesto l'assegnazione nel limite di legge di un quinto degli stipendi netti;

che secondo il rimettente deve trovare applicazione il regime di pignorabilità degli stipendi ed altri emolumenti riguardanti il rapporto di lavoro, disciplinato dall'art. 545 cod. proc. civ. secondo il quale «Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito».

che quindi, nel caso di specie, resterebbero nella disponibilità della esecutata euro 160,00 al mese per i mesi successivi al settembre 2014 ed euro 97,5 per il mese di agosto, nonché euro 112,50 per il mese di settembre 2014. Al



riguardo, osserva il Tribunale ordinario di Viterbo che se, invece, fosse applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio il limite indicato dall'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, essendo la somma dovuta a titolo di stipendio inferiore ad euro 2.500,00 mensili, la stessa sarebbe pignorabile nel limite di un decimo e non di un quinto;

che il rimettente dubita, quindi, della legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita;

che lo stesso giudice deduce anche la violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento sia in relazione al diverso regime afferente al pensionato, quale consolidatosi a seguito della sentenza di questa Corte n. 506 del 2002, sia, in via subordinata, in relazione al regime della riscossione dei crediti erariali fissato dall'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, come introdotto dall'art. 3, comma 5, lettera b), del d.l. n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 44 del 2012;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri per eccepire l'inammissibilità e la non fondatezza della questione.

Considerato che la questione sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, risulta analoga a quella di cui è stata dichiarata la non fondatezza con sentenza di questa Corte n. 248 del 2015;

che tale sentenza precisava, tra l'altro, che «la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore», mentre, con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sia in relazione al regime di impignorabilità delle pensioni, sia - in via subordinata - all'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, le argomentazioni del giudice rimettente non sono state condivise «in ragione della eterogeneità dei *tertia comparationis* rispetto alla disposizione impugnata»;

che, inoltre, la precitata sentenza n. 248 del 2015 ha ritenuto l'inammissibilità delle censure sollevate con riferimento agli artt. 1, 2 e 4 Cost., in quanto prive di un'argomentazione esaustiva sulle ragioni del preteso contrasto con i parametri evocati;

che in questo senso la Corte si è già pronunciata con le ordinanze n. 222 e n. 70 del 2016;

che - stante l'identità di contenuto tra l'ordinanza di rimessione oggetto della richiamata pronuncia del 2015 e quella odierna - le reiterate questioni vanno dichiarate manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., e manifestamente inammissibile con riguardo agli artt. 1, 2 e 4 Cost., per le stesse ragioni.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 1, 2 e 4 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., dal Tribunale ordinario di Viterbo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170091



n. 92

Ordinanza 12 - 28 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Statuto regionale - Disciplina della Consulta di garanzia statutaria, dei bilanci ed altri documenti contabili e della proroga degli organi regionali.

- Delibera legislativa statutaria della Regione Basilicata 22 febbraio 2016, n. 422, recante «Legge statutaria: “Statuto della Regione Basilicata” - Approvazione in seconda lettura», artt. 21, 72 e 91.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 21, 72 e 91 della delibera legislativa statutaria della Regione Basilicata 22 febbraio 2016, n. 422, recante «Legge statutaria: “Statuto della Regione Basilicata” - Approvazione in seconda lettura», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato in data 11-14 aprile 2016, depositato in cancelleria il 14 aprile 2016 e iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2016.

Udito nella camera di consiglio del 12 aprile 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che con ricorso spedito per la notificazione l'11 aprile 2016, pervenuto in data 14 aprile 2016 e depositato nello stesso giorno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 21, 72 e 91 della delibera legislativa statutaria della Regione Basilicata 22 febbraio 2016, n. 422, recante «Legge statutaria: “Statuto della Regione Basilicata” - Approvazione in seconda lettura» (d'ora in poi: *statuto*) in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), 117, terzo comma, e 126 della Costituzione;

che, in particolare, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 21, il quale prevede che fra i membri della Consulta di garanzia statutaria sia compreso personale già collocato in quiescenza e consente, quindi, la previsione di un adeguato compenso, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dall'art. 5, comma 9, 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), che fa divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza;

che, d'altra parte, l'art. 72, commi 1 e 2, dello *statuto*, nel prevedere due distinti bilanci, uno annuale e uno pluriennale, si porrebbe in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e con i principi stabiliti dall'art. 10 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), che prevede un unico bilancio, almeno triennale, avente natura autorizzatoria;

che, parimenti, le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 del medesimo art. 72, nel devolvere alla legge regionale la determinazione di contenuti, termini e modalità di approvazione dei bilanci, violerebbero la competenza esclusiva



dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ponendosi in contrasto con l'art. 39 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale detta una minuziosa disciplina del sistema di bilancio delle Regioni, con riferimento al suo contenuto ed alle modalità di approvazione, sistema dal quale la Regione non potrebbe discostarsi;

che, sotto un diverso profilo, anche il comma 1 dello stesso art. 72, laddove prevede l'articolazione dei bilanci regionali in «programmi, progetti e azioni», determinerebbe la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ponendosi in contrasto con l'art. 14 del d.lgs. n. 118 del 2011, che classifica le previsioni di spesa in missioni e programmi;

che d'altra parte, anche le disposizioni di cui ai commi 6, 7 e 8 del medesimo art. 72, nella parte in cui rimettono alla legge regionale la determinazione di contenuti, modalità e termini di approvazione dell'assestamento, del rendiconto e degli altri documenti contabili, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 50 e 63 del d.lgs. n. 118 del 2011, i quali disciplinano puntualmente tali atti;

che, infine, l'art. 91 dello statuto, nel disciplinare la proroga degli organi regionali nelle ipotesi di scioglimento "sanzionatorio" del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost., attribuisce alla Consulta di garanzia statutaria il potere di amministrare temporaneamente la Regione, limitatamente all'indizione delle elezioni, e di compiere gli atti indifferibili e urgenti; ciò violerebbe l'art. 126 Cost., poiché - configurando la Consulta di garanzia statutaria quale organo munito di poteri non meramente consultivi - determinerebbe l'invasione della competenza statale a disciplinare le conseguenze dello scioglimento "sanzionatorio";

che, peraltro, successivamente alla proposizione del ricorso, le disposizioni impugnate sono state tutte sostituite dalla legge statutaria della Regione Basilicata 17 novembre 2016, n. 1 (Statuto della Regione Basilicata);

che il 22 marzo 2017 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato la rinuncia al ricorso, approvata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 3 marzo 2017.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 21, 72 e 91 della delibera legislativa statutaria della Regione Basilicata 22 febbraio 2016, n. 422, recante «Legge statutaria: "Statuto della Regione Basilicata" - Approvazione in seconda lettura», in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), 117, terzo comma, e 126 della Costituzione;

che la Regione Basilicata non si è costituita nel presente giudizio;

che il 22 marzo 2017 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso, evidenziando che, nelle more del giudizio, la legge statutaria della Regione Basilicata 17 novembre 2016, n. 1 (Statuto della Regione Basilicata), ha sostituito le disposizioni oggetto di censura e sono, pertanto, venute meno le ragioni per proseguire il giudizio di costituzionalità;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti, ordinanze n. 235, n. 137 e n. 27 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170092





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano - Funzioni e competenze della Regione - Funzioni di gestione e organizzazione della REASTA - Funzioni e competenze del CAI Abruzzo, del Collegio delle guide alpine Abruzzo, del Collegio delle guide speleologiche Abruzzo - Funzioni e competenze dei Comuni e delle ASBUC (Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico) - Programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA - Regolamento attuativo.

– Legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2015 (*recte*: 2016), n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano), artt. 5, commi 1 e 2, lett. *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*; 6, comma 1, lett. *a)*, n. 1, lett. *b)*, nn. 1 e 3, e lett. *d)*, nn. 1 e 3; 7, comma 1, lett. *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *f)*; 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lett. *a)*, *b)* ed *e)*.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato - codice fiscale 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1 e 2, lettere *c)*, *b)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*; 6, comma 1, lettera *a)*, n. 1, lettera *b)*, n. 1 e n. 3, lettera *d)*, n. 1 e n. 3; 7, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *f)*; 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, della legge regionale Abruzzo n. 42 del 27 dicembre 2015, recante «Istituzione Rete escursionistica alpinistica speleologica torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il soccorso in ambiente montano», pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 28 del 28 dicembre 2016, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 23 febbraio 2016.

Con la legge regionale n. 42 del 27 dicembre 2016 indicata in epigrafe, che consta di diciotto articoli, la Regione Abruzzo ha emanato le disposizioni in tema di «Istituzione Rete escursionistica alpinistica speleologica torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il soccorso in ambiente montano».

Essa prevede, all'art. 1, comma 3, l'istituzione, l'individuazione e la definizione delle modalità di gestione di una rete escursionistica in Abruzzo (REASTA), «quale infrastruttura viaria necessaria alla gestione, al controllo, alla fruizione ed alla valorizzazione delle aree naturali montane dell'Abruzzo». Tale rete interessa tutto il territorio regionale, compreso quello ricadente nei parchi nazionali e nelle aree protette regionali.

La legge regionale n. 42/2016 citata, inoltre, stabilisce che le relative funzioni concernenti la materia in esame attribuite alla stessa regione, ai comuni, al CAI Abruzzo, ai collegi regionali dei maestri di sci, delle guide alpine e delle guide speleologiche, al comitato regionale della Federazione ciclistica e a un Coordinamento tecnico regionale.

La predetta normativa, pertanto, è gravemente lesiva delle funzioni che la legge attribuisce agli enti parco e ai soggetti gestori delle altre aree protette esistenti nel territorio regionale; e, più in generale, si pone in contrasto con le norme della legislazione statale che rientrano nella competenza esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione).

Va, inoltre, sottolineato come le dedotte illegittimità della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata si connotino di particolare gravità. Nella Regione Abruzzo, infatti, sono presenti tre parchi nazionali, che ricoprono complessivamente più di 233 mila ettari, e che si trovano esclusivamente in aree montuose, oltre a tre riserve naturali statali, esterne agli



stessi, anch'esse prevalentemente in aree di montagna. Tenendo conto che la superficie dell'intera Regione Abruzzo è di 1.079.121,72 ettari, dunque, ben il 21,97% del territorio regionale è interno a un'area protetta nazionale e il territorio non incluso è costituito perlopiù dalle aree collinari e planiziarie.

In base alla giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, la «materia delle aree protette» statali e regionali, di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, contenente la «Legge quadro sulle aree protette», rappresentandone, appunto, la disciplina fondamentale, rientra pienamente nell'«esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione» (sentenze n. 20 del 2010; n. 315 del 2010, punto 3. del Considerato in diritto; n. 44 del 2011, punto 4.1. del Considerato in diritto; e n. 212 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto).

La richiamata normativa statale, cui la legislazione regionale deve uniformarsi, secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, «enunciando la normativa-quadro di settore sulle aree protette, detta i principi fondamentali della materia ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo, dunque, anche i connotati di normativa interposta» (sentenza n. 212 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto).

La regione, dunque, può esercitare le proprie funzioni legislative anche in tale ambito, ma «senza potervi derogare», potendo, viceversa, «determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela» (sentenze n. 61 del 2009; n. 193 del 2010, punto 4. del Considerato in diritto; e n. 44 del 2011 citata).

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito come «il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben (possa) essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione, purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le regioni» (sentenze n. 232 del 2008, punto 5. del Considerato in diritto; e n. 44 del 2011 citata).

Ha precisato, inoltre, che «la disciplina statale delle aree protette, che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio soggette a speciale protezione», risponde a tali finalità per mezzo di due differenti tipi di strumenti: la regolamentazione sostanziale delle attività che possono essere svolte in quelle aree, come le «limitazioni all'esercizio della caccia» (sentenza n. 315 del 2010 e n. 44 del 2011 citate), e la «pre-disposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna» (sentenza n. 387 del 2008; e n. 44 del 2011 citata). La legge regionale n. 42/2016 indicata in epigrafe si pone in contrasto con strumenti dell'uno e dell'altro tipo, tra quelli predisposti dalla legislazione statale. È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Abruzzo abbia, pertanto, ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L'art. 5, commi 1 e 2, lettere *b*), *d*), *e*) ed *i*), della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata viola gli articoli 117, comma, 2, lettera *s*), e comma 6: e 118, commi 1 e 2, della Costituzione in riferimento agli articoli 8, 11 e 12 della legge n. 394/1991 citata.

L'art. 5, comma 1, prevede che «1. La Regione Abruzzo, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione territoriale ed il supporto del coordinamento tecnico regionale di cui all'art. 8, provvede alla gestione e organizzazione della REASTA con la collaborazione dei comuni, dell'Amministrazione separata dei beni di uso civico (ASBUC), del CAI Abruzzo, del Collegio regionale maestri di sci Abruzzo, del Collegio regionale guide alpine Abruzzo, del Collegio regionale guide speleologiche Abruzzo, della Federazione ciclistica italiana - comitato Abruzzo e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali». Il successivo comma 2 specifica in quali attività si sostanzia la «gestione e organizzazione» della REASTA, attribuendo alla regione — per quel che rileva in questa sede — «*b*) promozione dell'attività di validazione in ambito regionale dei nuovi sentieri e percorsi per lo svolgimento delle attività escursionistiche, alpinistiche e speleologiche»; «*d*) approvazione del programma triennale degli interventi straordinari di cui all'art. 10»; «*e*) promozione della formazione e coordinamento della rete delle strutture ricettive funzionali alle attività escursionistiche, alpinistiche, speleologiche e torrentistiche»; «*h*) «promozione, anche attraverso appositi finanziamenti, della ordinaria gestione e manutenzione della REASTA e attivazione dei controlli sull'esecuzione degli interventi»; «*i*) predisposizione, all'occorrenza, di programmi di gestione della REASTA, ivi inclusi i progetti afferenti ai percorsi escursionistici a valenza regionale nonché quelli di coordinamento e collegamento con reti escursionistiche nazionali».



Al riguardo occorre ricordare che l'art. 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991 citata affida al regolamento del Parco il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del Parco», precisando, al comma 2, come il medesimo debba regolare: *a)* «la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti»; *e)* «il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto»; *d)* «lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative»; *f)* «i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere»; nonché, *h)*, «l'accessibilità nel territorio del Parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani».

Il successivo art. 12, inoltre, prevede, al comma 1, che «la tutela dei valori naturali ed ambientali» del Parco avvenga attraverso lo strumento del piano per il Parco, nel quale dovrà essere pianificata, tra l'altro, *a)* l'«organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela»; *e, d)*, i «sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agroturistiche».

A tal fine il piano è chiamato a suddividere il territorio in base al diverso grado di protezione, giungendo fino alla identificazione di *a)* «riserve integrali nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità» (art. 12, comma 2, citato).

Nella parte in cui le disposizioni regionali sopra richiamate non prevedono che le attività della Regione sopra illustrate destinate ad interessare il territorio dei parchi nazionali debbano svolgersi in conformità al regolamento ed al piano di ciascun parco, si pongono in contrasto con le norme della legge n. 394 del 1991 sopra richiamate.

Le menzionate disposizioni regionali contrastano con l'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione, poiché, come si è già detto, incidono sul nucleo di salvaguardia predisposto dalla legge statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», con riferimento a una particolare categoria di aree protette.

Ad analoghe conclusioni deve giungersi per quanto riguarda la mancata previsione della conformità alle «misure di salvaguardia» introdotte dall'art. 6, eventualmente dettate, ai sensi dell'art. 8, comma 5, della legge n. 394/1991 citata, fino alla entrata in vigore della specifica disciplina dell'area protetta.

La mancata previsione della conformità al regolamento del Parco, inoltre, determina anche la violazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione, in base al quale «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva», nella logica del parallelismo e dell'esclusività, poiché comporta la lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, nella specie destinata ad essere esercitata, in base al citato art. 11 della legge n. 394 del 1991, dagli enti parco.

Infine, la possibilità che l'attività gestionale e organizzativa regionale si espliciti in difformità dal piano del Parco comporta a sua volta la lesione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché in tal modo si pregiudica una funzione amministrativa di tipo programmatico affidata dalla legge statale in una materia di propria competenza, ad un ente pubblico nazionale quale l'Ente parco (sentenza n. 193 del 2010, punto 3.2, del Considerato in diritto).

2. L'art. 5, comma 2, lettere *b)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*, della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata viola l'art. 117, commi 2, lettera *s)*, e 6, e l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione in riferimento all'art. 13 della legge n. 394/1991 citata.

L'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 42/2016 citata è costituzionalmente illegittimo anche sotto un diverso profilo. Esso, infatti, nella misura in cui legittima interventi all'interno dei territori dei parchi nazionali — quali l'apertura di nuovi sentieri o la realizzazione di strutture ricettive — senza nulla osta dell'Ente parco, anche ove necessario ai sensi dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991 citata, contrasta con l'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione, poiché si pone come lesivo di un importante standard ambientale stabilito dalla legge statale, la legge n. 394/1991 citata, con riferimento al settore delle aree protette, che costituisce standard adeguato e uniforme previsto nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato.

Determina anche la violazione dell'art. 117, comma 6, della

Costituzione, in base al quale «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva», nella logica del parallelismo e dell'esclusività, poiché comporta la lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza legislativa esclusiva statale.

Contrasta, inoltre, con l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché pregiudica irrimediabilmente una funzione amministrativa legittimamente assegnata dallo Stato in una materia di propria competenza esclusiva. Si tratta, infatti, di funzioni affidate — da parte del legislatore competente per materia — in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ivi contenuti.

3. L'art. 5, commi 1 e 2, lettere *c)*, *d)*, *e)*, *h)* ed *i)*, della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera *s)*, e l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, con riferimento agli articoli 1, comma 4, 9 e 12 della legge n. 394/1991 citata.



Come si è già detto, l'art. 5, comma 1, della legge regionale in esame prevede che le funzioni di gestione e organizzazione della REASTA» siano effettuate «con la collaborazione dei comuni, dell'Amministrazione separata dei beni di uso civico (ASBUC), del CAI Abruzzo, del Collegio regionale maestri di sci Abruzzo, del Collegio regionale guide alpine Abruzzo, del Collegio regionale guide speleologiche Abruzzo, della Federazione ciclistica italiana - comitato Abruzzo e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali».

In particolare, tale norma — per quel che rileva in questa sede — si applica alle funzioni specificamente individuate dal successivo comma 2 alle lettere *c)*, *d)*, *e)*, *h)*, ed *i)*.

Le funzioni individuate dalle menzionate lettere dell'art. 5, comma 2, sono di tipo specificatamente gestorio. Comprendono, dunque, anche la pianificazione, la promozione e la realizzazione di interventi.

La legge n. 394 del 1991 citata, tuttavia, è chiara nell'affidare l'attività di gestione dei Parchi nazionali all'Ente parco. In tal senso depone, inequivocabilmente, l'art. 1, comma 3, della citata legge n. 394/1991, che espressamente individua nella disciplina dal medesimo dettata lo «speciale regime (...) di gestione» al quale i territori delle aree protette sono sottoposti. Tale speciale regime di gestione, in particolare per i Parchi nazionali, è imperniato — dal punto di vista del soggetto titolato allo svolgimento dell'attività di gestione — sull'Ente parco, individuato e disciplinato dall'art. 9 della legge n. 394/1991 citata, e — dal punto di vista funzionale — sul piano del Parco, di cui al già citato art. 12, in corrispondenza biunivoca.

Nello stesso senso depone anche l'art. 29 della legge n. 394 del 1991 citata, che affida agli organismi gestori delle aree protette speciali poteri di controllo sulla conformità delle attività realizzate all'interno delle medesime rispetto al regolamento, al piano o al nulla osta.

Essendo la REASTA destinata ad includere anche porzioni di territorio ulteriori rispetto a quelle dei parchi nazionali, ed essendo l'intervento legislativo regionale diretto a mettere in connessione e coordinare tutti i percorsi escursionistici regionali, la possibilità per la regione di predisporre atti gestori quali quelli sopra menzionati va correlata, nella misura in cui gli atti gestori stessi sono destinati a spiegare effetti anche all'interno dei territori dei parchi nazionali, al limite, derivante dall'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione e dalla legge n. 394/1991 citata, costituito dalla circostanza che essi non devono pregiudicare le funzioni affidate agli enti parco dalla legge statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», per non incorrere nella violazione, appunto, dell'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione.

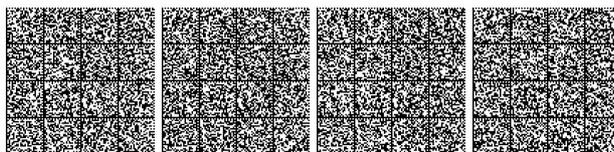
Risulta, inoltre, violato l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché si tratta di funzioni affidate — da parte del legislatore competente per materia — in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ivi contenuti.

Non basta, evidentemente, per superare le dedotte violazioni delle norme e dei principi costituzionali, la previsione secondo la quale tali attività devono essere svolte dalla regione «con la collaborazione» degli enti gestori dei parchi nazionali (art. 5, comma 1, seconda parte, citato), poiché tale forma di intervento si rivela palesemente insufficiente per tutelare appieno le prerogative di questi ultimi. Risulta, infatti, evidente che la disposizione regionale ammette anche forme di intervento sulle quali — nonostante lo svolgimento di pratiche collaborative — l'Ente parco non abbia al fine prestato il proprio consenso. Ciò costituisce, con chiarezza, lesione dello standard di tutela ambientale predisposto dalla legge n. 394 del 1991 citata, che ha posto tale Ente a presidio dei «valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali educativi e ricreativi» presenti nel Parco nazionale (art. 2, comma 1, della legge n. 394 del 1991 citata).

Le prerogative dell'Ente parco sarebbero garantite solo ed esclusivamente ove la mera «collaborazione» fosse sostituita dalla necessaria previsione di una «intesa» — la cui mancanza non può essere superabile in alcun modo — con i soggetti gestori dei parchi.

4. L'art. 6, comma 1, lettera *a)*, n. 1, lettera *b)*, n. 1 e n. 3), lettera *d)*, n. 1 e n. 3, della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera *s)*, e l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione., con riferimento agli articoli 1, comma 4, 2, comma 1, e 12 della legge n. 394/1991 citata.

L'art. 6, comma 1, citato affida ad alcuni soggetti specificamente individuati una serie di funzioni e compiti, tra i quali, in questa sede, rilevano specificamente i seguenti: lettera *a)* n. 1, al CAI Abruzzo viene affidata la funzione di «controllo, indicazione e monitoraggio degli interventi di segnaletica sentieristica»; lettera *b)* n. 1, al Collegio guide alpine Abruzzo il compito della «attribuzione del numero identificativo sul terreno di ogni singolo sentiero, via ferrata, via alpinistica, via di arrampicata sportiva, tratturo, ippovia, pista ciclabile e di mountain biking e itinerario free ride» e, lettera *b)*, n. 3, quello della «manutenzione dei sentieri e percorsi inseriti nella REASTA»; lettera *d)*, n. 1, al Collegio guide speleologiche Abruzzo viene affidato la funzione consistente nella «attribuzione del numero identificativo all'ingresso di ogni cavità e di ogni torrente», nonché, lettera *d)*, n. 3, il compito di «manutenzione dei percorsi attraverso le grotte ed i torrenti inseriti nella REASTA».



Si tratta di funzioni specificamente e immediatamente gestorie, che in base agli articoli 1, comma 4, 9 e 12 della legge n. 394 del 1991 citata, devono ritenersi spettare agli enti parco.

Ne consegue l'incostituzionalità della previsione legislativa regionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), poiché si pone come lesivo di un importante standard ambientale stabilito dalla legge statale, la legge n. 394/1991 citata, con riferimento al settore delle aree protette, che costituisce standard adeguato e uniforme previsto nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato.

Risulta, inoltre, violato l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché si tratta di funzioni affidate — da parte del legislatore competente per materia — in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ivi contenuti; pregiudicando irrimediabilmente una funzione amministrativa legittimamente assegnata dallo Stato in una materia di propria competenza esclusiva.

5. L'art. 7, commi 1, lettera *a*), n. 19, lettera *a*), lettera *b*), lettera *c*), lettera *d*) e lettera *f*), della legge Regione Abruzzo n. 4/2016 viola l'art. 117, comma 2, lettera *s*), e l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione con riferimento agli articoli 1, comma 4, 2, comma 1, e 12 della legge n. 394/1991 citata.

Anche l'art. 7, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *f*), deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per quanto già osservato *supra* nei precedenti quattro motivi di impugnazione.

L'art. 7 citato affida ai comuni e alle ASBUC il compito di gestire lettera *a*), «la porzione di REASTA afferente al proprio territorio» e presiedere «all'ordinaria manutenzione dei percorsi e sentieri di cui al comma 1 dell'art. 3, in collaborazione e raccordo con gli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali ricadenti nel territorio di loro competenza e stipulando convenzioni e collaborazioni con il CAI Abruzzo, il Collegio regionale maestri di sci Abruzzo, il Collegio regionale guide alpine Abruzzo ed il Collegio regionale guide speleologiche Abruzzo»; lettera *b*), di predisporre ed approvare «entro il 30 novembre di ogni anno un programma per l'anno successivo di manutenzione ordinaria dei percorsi escursionistici, alpinistici, speleologici e torrentistici ricadenti nel territorio di loro competenza, ivi inclusi quelli interni ad aree naturali protette, individuandone i costi»; lettera *c*), di verificare «che la manutenzione dei percorsi sia effettuata nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge e dal regolamento attuativo di cui all'art. 14»; lettera *f*), di «stipulare convenzioni con le forze dell'ordine e con le associazioni preposte, per l'affidamento dell'attività di controllo e vigilanza del rispetto dei divieti di cui all'art. 12».

Anche in questo caso si tratta di funzioni di gestione diretta che, in base alle norme della legge n. 394 del 1991 citate, deve inequivocabilmente ritenersi di spettanza dei soggetti gestori dei parchi nazionali. Ne deriva che la previsione in esame deve ritenersi costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede che le funzioni e i compiti sopra elencati possano essere svolti dai comuni e dalle ASBUC anche con riferimento a porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro di parchi nazionali.

Ne consegue l'incostituzionalità dell'art. 7 citato per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), poiché si pone come lesivo di un importante standard ambientale stabilito dalla legge statale, la legge n. 394/1991 citata, con riferimento al settore delle aree protette, che costituisce standard adeguato e uniforme previsto nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato.

Risulta, inoltre, violato l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché si tratta di funzioni affidate — da parte del legislatore competente per materia — in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ivi contenuti; pregiudicando irrimediabilmente una funzione amministrativa legittimamente assegnata dallo Stato in una materia di propria competenza esclusiva.

6. L'art. 10, comma 1, della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata viola l'art. 117, comma 2, lettera *s*), e l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, con riferimento agli articoli 1, comma 4, 2, comma 1, e 12 della legge n. 394/1991 citata.

In base all'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 42/2016 citata «la Regione Abruzzo approva ogni tre anni il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA». Tale programma, «predisposto dal Dipartimento regionale competente in materia di pianificazione territoriale, in collaborazione con il Dipartimento competente in materia di turismo e con il supporto del CTR, è approvato dalla giunta regionale, previa acquisizione delle proposte dei comuni e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali». Il «programma triennale», in particolare, comprende tra l'altro iniziative volte a favorire la «creazione» e il «mantenimento» della rete delle strutture ricettive funzionali all'attività escursionistica (lettera *e*); a «favorire l'integrazione con la rete del trasporto pubblico locale (...) anche attraverso la creazione di nuove connessioni con la rete esistente» (lettera *k*); «favorire l'intermodalità del trasporto ecologico incentivando la nascita di percorsi turistici integranti la mobilità pedonale, ciclistica e ippica e dei necessari punti di incontro» (lettera *l*); «garantire la fruibilità e la sicurezza dei percorsi escursionistici (...) attraverso programmi di manutenzione straordinaria» (lettera *n*); regolamentare «l'utilizzo della REASTA in funzione delle differenti tipologie di attività sportive e del tempo libero» (lettera *p*); «garantire la fruibilità e la sicurezza dei percorsi» inseriti nella rete dei REASTA (lettera *q*).



Anche in questo caso la norma della legge della Regione Abruzzo n. 42/2016 citata affida all'amministrazione regionale una rilevantissima funzione programmatica e gestoria che, nella parte in cui interessa porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro di parchi nazionali, è senz'altro di spettanza degli enti parco.

Non essendo sufficiente, evidentemente, a tutelarne, in chiave di osservanza ai precetti costituzionali la mera acquisizione delle loro «proposte», risulta chiaro che la disposizione regionale in esame ammette anche forme di intervento su cui l'Ente parco non abbia al fine prestato il proprio consenso.

Ciò risulta lesivo dello standard di tutela ambientale predisposto dalla legge n. 394 del 1991 citata, che ha posto tale Ente a presidio dei «valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali educativi e ricreativi» presenti nel Parco nazionale (art. 2, comma 1, della legge n. 394 del 1991 citata).

Anche in questo caso, peraltro, la disposizione in esame potrebbe essere compatibile con i precetti costituzionali richiamati, articoli 117, comma 2, lettera s), e 118, commi 1 e 2, della Costituzione, solo ove fosse previsto che il Programma triennale degli interventi debba essere approvato — nelle parti in cui interessa il territorio dei Parchi nazionali — «previa intesa» con gli enti parco specificamente interessati, fermo restando che, ove non si addivenisse ad una determinazione condivisa tra questi ultimi e l'Amministrazione regionale, la mancanza dell'intesa non potrebbe essere superabile in alcun modo.

In assenza di tale previsione la norma non può che essere considerata contrastante con gli articoli 117, comma 2, lettera s), e 118, commi 1 e 2, della Costituzione.

7. L'art. 10, comma 1, della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata viola l'art. 117, commi 2, lettera s), e 6; e l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, con riferimento agli articoli 11 e 12 della legge n. 394/1991 citata.

L'art. 10 citato, concernente il programma triennale degli interventi, è costituzionalmente illegittimo anche sotto un altro profilo.

Essa, infatti, non prevede che tale programma, per la parte in cui si rivolge alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro dei Parchi nazionali, debba necessariamente rispettare il regolamento ed il piano del Parco.

Come si è già sottolineato *supra*, tuttavia, l'art. 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991 citata affida al regolamento del Parco il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del Parco», mentre il successivo art. 12 prevede che «la tutela dei valori naturali ed ambientali» del Parco avvenga attraverso lo strumento del piano per il Parco.

Nella parte in cui le disposizioni regionali sopra richiamate non prevedono che le attività della regione sopra illustrate destinate ad interessare il territorio dei parchi nazionali debbano svolgersi in conformità al regolamento ed al piano di ciascun Parco, si pongono in contrasto con le citate norme della legge n. 394 del 1991, violando, pertanto, l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, poiché esse incidono sul nucleo di salvaguardia predisposto dalla legge statale, in esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», con riferimento ai parchi nazionali.

La mancata previsione della conformità al regolamento del Parco, d'altra parte, implica anche la violazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione, in base al quale «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva», nella logica del parallelismo e dell'esclusività, poiché comporta la lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, nella specie destinata ad essere esercitata dagli enti parco in base al citato art. 11 della legge n. 394 del 1991 citato.

Infine, la possibilità che l'attività gestionale e organizzativa regionale si esplichi in difformità dal piano del Parco comporta a sua volta la lesione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché in tal modo si pregiudica una funzione amministrativa di tipo programmatico affidata dalla legge statale in una materia di propria competenza, ad un ente pubblico nazionale quale l'Ente parco, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ivi contenuti.

8. L'art. 10, commi 1 e 2, della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata viola l'art. 117, commi 2, lettera s), e 6; e l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, con riferimento all'art. 13 della legge n. 394/1991 citata.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge regionale Abruzzo n. 42 del 2016 citata, si prospetta anche sotto un ulteriore profilo.

Infatti, se gli interventi compresi nel «piano triennale» ivi disciplinati possono essere realizzati in assenza del nulla osta dell'Ente parco, anche ove tale nulla osta sia necessario ai sensi dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991 citato, la norma regionale deve ritenersi emanata in violazione degli articoli 117, comma 2, lettera s), e 6, nonché dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione in riferimento al menzionato art. 13 della legge n. 394/1991 citato.



L'art. 10, commi 1 e 2, citato lede, infatti, un importante standard ambientale stabilito dalla legge statale, la legge n. 394/1991 citata, con riferimento al settore delle aree protette e pregiudica irrimediabilmente una funzione amministrativa legittimamente assegnata dallo Stato in una materia di propria competenza esclusiva.

Ne consegue l'incostituzionalità della previsione legislativa regionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), poiché si pone come lesivo di un importante standard ambientale stabilito dalla legge statale, la legge n. 394/1991 citata, con riferimento al settore delle aree protette, che costituisce standard adeguato e uniforme previsto nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato.

La mancata previsione della necessità del nulla osta dell'Ente parco, d'altra parte, implica anche la violazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione, nella logica del parallelismo e dell'esclusività, poiché comporta la lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, nella specie destinata ad essere esercitata dagli enti parco in base al citato art. 13 della legge n. 394 del 1991 citato.

Risulta, inoltre, violato l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione, poiché si tratta di funzioni affidate — da parte del legislatore competente per materia — in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ivi contenuti; pregiudicando irrimediabilmente una funzione amministrativa legittimamente assegnata dallo Stato in una materia di propria competenza esclusiva.

9. L'art. 14, comma 2, lettere *a*), *b*) ed *e*), della legge Regione Abruzzo n. 42/2016 citata viola l'art. 117, commi 2, lettera *s*), e 6 della Costituzione.

L'art. 14, comma 2, della legge regionale n. 42/16 citata attribuisce al regolamento attuativo ivi disciplinato il compito di stabilire «le caratteristiche tecniche a cui deve essere uniformata la segnaletica della REASTA, prevedendo anche un termine per l'adeguamento della segnaletica esistente» (lettera *a*); «i criteri e le prescrizioni per la progettazione e la realizzazione degli itinerari escursionistici, alpinistici, speleologici e torrentistici rientranti nella REASTA» (lettera *b*); «i criteri generali di manutenzione dei percorsi della REASTA» (lettera *e*).

L'art. 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991 citata, invece, attribuisce al regolamento del Parco il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del Parco», precisando, inoltre, come il medesimo debba regolare, fra l'altro, lettera *a*), «la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti»; lettera *c*), «il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto»; lettera *d*), «lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative»; lettera *g*), «i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere»; nonché, lettera *h*), «l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani».

Il successivo art. 12, inoltre, prevede, al comma 1, che «la tutela dei valori naturali ed ambientali» del Parco avvenga attraverso lo strumento del piano per il Parco, nel quale dovrà essere pianificata — tra l'altro — lettera *a*), l'«organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela»; lettera *c*), i «sistemi di accessibilità veicolare e pedonale»; nonché, lettera *d*), i «sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agroturistiche».

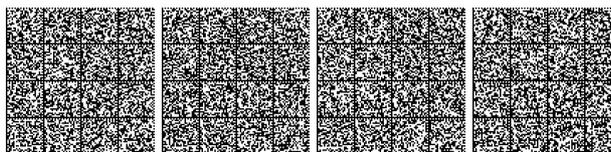
Com'è evidente, le menzionate disposizioni dell'art. 14 della legge regionale n. 42/2016 citata affidano al regolamento attuativo settori che, invece, la legge n. 394 del 1991 citata attribuisce all'attività regolatoria degli enti parco.

Va sottolineato, peraltro, che — come statuito nella sentenza n. 108 del 2005 (punto 3.1. del Considerato in diritto), la legge statale rimette la disciplina delle attività compatibili entro i confini del territorio protetto, al regolamento del Parco, che è adottato dall'Ente parco, e approvato dal Ministro dell'ambiente, previa parere degli enti locali, e comunque d'intesa con le regioni.

Lo standard ambientale di cui si tratta (sentenza n. 70 del 2011) tiene conto anche della incidenza che la funzione regolatoria in esame ha sulle funzioni regionali, predisponendo adeguati strumenti di collaborazione con la medesima.

Per le ragioni qui esposte, dunque, nella parte in cui l'art. 14, comma 2, della legge regionale n. 42/2016 consente al regolamento di disciplinare i sopra richiamati oggetti anche con riferimento al territorio degli enti parco, deve ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), e comma 6, della Costituzione, in riferimento agli articoli 11 e 12 della legge n. 394/1991 citata.

L'art. 14 citato, infatti, si pone come lesivo di un importante standard ambientale stabilito dalla legge statale, la legge n. 394/1991 citata, con riferimento al settore delle aree protette, che costituisce standard adeguato e uniforme previsto nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato.



L'art. 14 citato deve ritenersi costituzionalmente illegittimo anche per la violazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione, in base al quale «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva», nella logica del parallelismo e dell'esclusività, poiché comporta la lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, nella specie destinata ad essere esercitata dagli enti parco in base al citato art. 11 della legge n. 394 del 1991 citato.

Va, infine, rilevato che tutte le richiamate disposizioni della legge regionale n. 42/2016 devono ritenersi costituzionalmente illegittime anche con riferimento alla parte in cui la loro applicazione è destinata a coinvolgere porzioni del territorio incluse nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Quanto alle prime, risulta innanzitutto, con chiarezza dall'art. 1 della legge n. 394 del 1991 citato, come anch'esse debbano risultare sottoposte ad uno «speciale regime» che coinvolge sia la loro «tutela» che la loro «gestione».

Il successivo art. 17, inoltre, precisa che è compito del loro decreto istitutivo determinare «i confini della riserva ed il relativo organismo di gestione» nonché «indicazioni e criteri specifici cui devono conformarsi il piano di gestione della riserva ed il relativo regolamento attuativo, emanato secondo i principi contenuti nell'art. 11 della presente legge».

Anche se disciplinate in modo certamente meno dettagliato, anche per le riserve naturali statali la legge n. 394 del 1991 citata pone, a tutela della loro missione ambientale, vincoli organizzativi e funzionali analoghi a quelli che caratterizzano i parchi nazionali, prevedendo in particolare: *a)* l'affidamento della loro gestione ad uno specifico organismo, individuato *ad hoc* dal decreto istitutivo; *b)* lo svolgimento di un'attività di pianificazione dell'attività di gestione; *c)* l'esistenza di un momento regolatorio delle attività consentite nell'area protetta. Quanto alle aree protette regionali, occorre, innanzitutto, ricordare come sia consolidato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale la disciplina delle aree protette, rientrando nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» prevista dall'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione, detta norme fondamentali del settore cui la legislazione regionale deve uniformarsi anche con riferimento alle aree protette regionali (sentenze n. 212 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto; n. 171 del 2012, punto 3. del Considerato in diritto; n. 315 del 2010 e n. 44 del 2011 citate).

In particolare, la richiamata normativa statale, cui la legislazione regionale deve uniformarsi, secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, «enunciando la normativa-quadro di settore sulle aree protette, detta i principi fondamentali della materia ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo, dunque, anche i connotati di normativa interposta» (sentenza n. 212 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto citata; n. 14 del 2012; n. 108 del 2005 citata).

Essa prevede l'esistenza di un soggetto gestore dell'area protetta regionale, che non può essere spogliato delle competenze sugli interventi nella medesima, secondo quanto prevedono gli articoli 1, comma 4, e 23 della legge n. 394/1991 citata.

Le norme statali prevedono, inoltre, l'esistenza di un regolamento dell'area protetta, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera *d)* (sentenze n. 14 e n. 171 del 2012; n. 44 del 2011; e n. 315 del 2010 citate) — e di un piano del Parco regionale, di cui all'art. 23, cui sono affidati compiti analoghi agli omologhi strumenti di regolamentazione e pianificazione degli enti parco dello Stato.

Sia alle riserve naturali statali che alle aree protette regionali, infine, si applica l'art. 29 della legge n. 394/1991 citata, che — ad ulteriore conferma di quanto sinora argomentato — affida all'«organismo di gestione dell'area naturale protetta» importanti poteri di controllo circa la conformità delle attività realizzate nell'area rispetto al regolamento, al Piano e al nulla osta.

P. Q. M.

Si conclude perché gli articoli 5, commi 1 e 2, lettere c), b), d), e), h) ed i); 6, comma 1, lettera a), n. 1, lettera b), n. 1 e n. 3, lettera d), n. 1 e n. 3; 7, comma 1, lettere a), b), c), d) ed f); 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere a), b) ed e) della legge regionale Abruzzo n. 42 del 27 dicembre 2015, recante «Istituzione rete escursionistica alpinistica speleologica torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano» indicata in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2017.

Roma, 25 febbraio 2017

Il vice avvocato generale dello Stato: PALMIERI



N. 28

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Veneto - Istituzione del servizio regionale di controllo e vigilanza - Previsione per il personale di polizia provinciale trasferito al servizio regionale di vigilanza del mantenimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria.

Previdenza - Norme della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 37/2014 istitutiva dell'Azienda Veneta per lo sviluppo nel settore primario - Previsione per i dirigenti e dipendenti del mantenimento dell'iscrizione all'INPS.

Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Previsione, in presenza di riorganizzazioni dell'area tecnico-amministrativa degli enti del servizio sanitario regionale derivanti dall'istituzione dell'Azienda per il governo della sanità della Regione Veneto-Azienda Zero, della riduzione permanente dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dirigenziale di un importo pari ai risparmi derivanti dalla diminuzione delle strutture complesse - Previsione della destinazione dei risparmi, conseguiti dagli enti del S.S.R. per effetto delle sopradette riorganizzazioni in quota parte dalla Regione, alla costituzione ed integrazione dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dell'Azienda Zero - Professori e ricercatori universitari svolgenti attività assistenziale in aziende ospedaliere universitarie - Attribuzione di un'eventuale indennità integrativa, a carico del S.S.R., necessaria ad assicurare un trattamento economico complessivo non inferiore a quello al personale del S.S.N. di pari anzianità e grado - Collegio dei revisori delle aziende sanitarie locali - Previsione del diritto al rimborso delle sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali, nell'esercizio delle loro funzioni - Esclusione dei rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda sanitaria - Chiusura definitiva delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL al 31 dicembre 2016 e successione, in tutti i rapporti giuridici e processuali delle stesse, delle Aziende sanitarie, a decorrere dal 1° gennaio 2017 - Autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali - Attribuzione alla Giunta regionale, con esclusione del Comune, della competenza in materia di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità territoriali e degli hospice.

Paesaggio (tutela *del*) - Norme della Regione Veneto - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di procedere, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico, alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui agli artt. 136 e 142 del Codice dei beni culturali.

Acque ed acquedotti - Norme della Regione Veneto - Previsione della possibilità di interventi di manutenzione degli alvei, di opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, senza necessità di autorizzazione paesaggistica.

Impresa ed imprenditore - Norme della Regione Veneto - Agevolazioni concesse all'imprenditoria femminile - Previsione in considerazione della crisi economica del settore produttivo regionale che non si procede, in caso di violazioni di cui alle lett. *b)*, *c)* e *d)*, del d.P.R. n. 314 del 2000, alla revoca e al recupero dell'aiuto, o al recupero degli aiuti già revocati.

Banca e istituti di credito - Norme della Regione Veneto - Limitazione degli interventi sul fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale Spa.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Veneto - Attività di lavorazione e stoccaggio presso cave non estinte di materiali di scavo derivanti dalla realizzazione di opere pubbliche limitata ai materiali qualificabili come sottoprodotto - Divieto di apertura per 9 anni di nuove cave di sabbia e ghiaia - Prevista possibilità di ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia non estinte, subordinata al volume massimo assentito ai singoli operatori richiedenti e ad una soglia massima prestabilita di validità almeno triennale dei volumi estraibili per ciascuna Provincia.



Energia - Norme della Regione Veneto - Impianti a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenza superiore ai 1.000 e ai 3.000 KW - Previsione di distanze minime rispetto alle residenze civili sparse e concentrate - Previsione di vincoli di conformità pianificatoria alla localizzazione - Prevista possibilità di autorizzazione in zona agricola esclusivamente se richiesti dall'imprenditore agricolo a titolo principale - Prevista possibilità per la giunta regionale di emanare provvedimenti esplicativi e di indirizzo.

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 6, comma 5; 20; 29, commi 3 e 4; 30, commi 1 e 2; 31, comma 1; 33; 34, commi 3 e 4; 63, comma 7; 68, comma 1; 79, comma 1; 83; 95, commi 2, lett. a), 4 e 5; 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Regione Veneto in persona del Presidente *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dei seguenti articoli: art. 33, art. 34, commi 3 e 4, art. 63, comma 7, art. 68 comma 1, art. 79 comma 1, art. 95 commi 2, 4, 5, art. 83, art. 111 commi 2, 3, 4, 5, 7, 8, art. 6, comma 5, art. 20, art. 29 commi 3 e 4, art. 30 comma 1, art. 31, comma 1 della legge della Regione Veneto n. 30 del 30 dicembre 2016, pubblicata nel B.U.R. n. 127 del 30 dicembre 2016 «Collegato alla Legge di stabilità regionale 2017».

La legge n. 30 del 30 dicembre 2016 della Regione Veneto reca le disposizioni del «Collegato alla legge di stabilità regionale 2017».

Le norme di seguito indicate presentano profili di illegittimità costituzionale.

L'art. 33 della legge regionale in esame dispone:

«Le gestioni liquidatorie delle disciolte Unità locali socio sanitarie di cui all'art. 45-bis della legge regionale 14 settembre 1994, n. 55 e all'art. 27 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 56, sono definitivamente chiuse al 31 dicembre 2016, e le Aziende Sanitarie territorialmente competenti, a decorrere dalla data del 1° gennaio 2017, subentrano nella titolarità di tutti i rapporti giuridici e processuali delle rispettive gestioni liquidatorie delle disciolte Unità locali socio sanitarie.»

La disposizione, nel prevedere il subentro delle Aziende sanitarie nella gestione liquidatoria delle disciolte Unità locali socio sanitarie, appare costituzionalmente illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

L'art. 33 della legge regionale in esame si pone in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui all'art. 6, comma 1 della legge, n. 724/1994.

L'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, dispone che: «In nessun caso è consentito alle Regioni di far gravare sulle aziende di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, (e successive modificazioni ed integrazioni) né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unite sanitarie locali. A tal fine le regioni dispongono apposite gestioni a stralcio, individuando l'ufficio responsabile delle medesime.»

L'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, stabilisce che «(..., le regioni attribuiscono ai direttori generali delle istituite aziende unità sanitarie locali le funzioni di commissari liquidatori delle soppresse unità sanitarie locali ricomprese nell'ambito territoriale delle rispettive aziende. Le gestioni a stralcio di cui all'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, sono trasformate in gestioni liquidatorie.»

Quest'ultima norma esprime l'intento del legislatore che, nel disporre la trasformazione delle «gestioni stralcio» in «gestioni liquidatorie», attribuisce, altresì, ai direttori generali le funzioni di commissari liquidatori delle soppresse unità sanitarie locali, di coordinare le gestioni liquidatorie con la gestione ordinaria delle aziende sanitarie. Ciò al fine di assicurare che l'esposizione debitoria delle soppresse unità sanitarie locali sia sempre tenuta distinta dalla gestione ordinaria e non possa venire a gravare su questa, come appunto disposto in via di principio dall'art. 6, comma 1 cit.

Al riguardo codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 116/2007, ha stabilito che i precetti di cui all'art. 6, comma 1, ultima parte, della legge n. 724 del 1994 costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute (sentenza n. 437 del 2005).

Consegue che in nessun caso la legislazione regionale può confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle unità sanitarie locali con l'ordinaria gestione delle ASL, al duplice fine di sottrarre le ASL al peso delle preesistenti passività a carico delle USL e di fornire ai creditori di queste ultime la necessaria certezza sulla titolarità passiva dei rapporti e sulla individuazione dei mezzi su cui soddisfarsi (sentenze n. 89/2000 e n. 437/2005, e sentenza n. 25/2007).



Sul punto, si espressa, più volte, anche la Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezione III, sentenza 15 maggio 2014, n. 10629), chiarendo che le gestioni stralcio (al pari di quelle liquidatorie) mantengono l'autonoma soggettività giuridica delle disciolte USL e specificando, ulteriormente, che le gestioni liquidatorie fruiscono della stessa soggettività dell'organo soppresso (Cass., SS.UU., sentenza n. 23022/2005).

Inoltre, è stato affermato il principio della continuità soggettiva tra le gestioni stralcio e gli enti soppressi durante la fase liquidatoria (Cass., sentenza n. 10135/2012).

È stato, altresì, ribadito (Cons. Stato, sez VI, 22 gennaio 2001, n. 184), che «a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e delle leggi nn. 724/1994 e 549/1995, le nuove Aziende sanitarie locali (ASL) non sono subentrate nei rapporti obbligatori dei quali erano parti le Unità sanitarie locali (USL), essendo stati trasferiti i debiti di queste ultime alle Regioni».

La successione *ex lege* delle aziende sanitarie nei debiti delle sopresse USL, inequivocabilmente disposta dalla norma impugnata in una con la cessazione al 31 dicembre delle gestioni liquidatorie, contrasta frontalmente con questo assetto di principi non derogabili dalla legislazione concorrente della regione in materia di tutela della salute.

L'art. 34 della legge regionale in esame modifica la legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, recante «Autorizzazione e accreditamento della strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali».

In particolare, l'art. 34 comma 3 dispone: «alla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 7 della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, dopo le parole: «nei rimanenti casi» sono inserite le seguenti: «con esclusione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice.».

Il successivo comma 4, nell'aggiungere un ulteriore comma dopo il comma 2 dell'art. 7 della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22, prevede quanto segue: «*2-bis*. L'autorizzazione alla costruzione, ampliamento, trasformazione, trasferimento in altra sede degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice richiesta da istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo, nonché da strutture private è rilasciata dalla Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, fatto salvo quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lettera *g*), n. 7, della legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19.».

L'effetto della novella normativa è quello di escludere la competenza del comune in materia di autorizzazione alla realizzazione (permesso di costruire) di ospedali di comunità (definibili come una strutture sanitarie distrettuali in grado di seguire in regime residenziale e semiresidenziale una quota di popolazione che in passato afferiva alla tradizionale degenza ospedaliera; come tali dotate di caratteristiche intermedie tra il ricovero ospedaliero propriamente detto e le altre possibili risposte assistenziali domiciliari (ADI) o residenziali (RSA), e quindi classificabili come servizi sanitari extra ospedalieri), unità riabilitative territoriali (definibili come strutture di residenzialità extraospedaliera a carattere temporaneo per l'erogazione di prestazioni prevalentemente di riabilitazione neurologica e motoria per la riduzione della disabilità residua dopo eventi acuti o riacutizzazioni di patologie croniche), e hospice (definibili come strutture che permettono un ricovero temporaneo o permanente per le persone malate che non possono essere più assistite in un programma di assistenza domiciliare specialistica, o per le quali il ricovero in un ospedale non è più adeguato).

La disposizione regionale nell'escludere la competenza del Comune, in materia di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità territoriali e degli hospice, e demandando alla Giunta regionale tale competenza, appare costituzionalmente illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, terzo comma, e 118 secondo comma, della Costituzione.

L'art. 34, commi 3 e 4, della legge regionale in esame sono in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, di cui all'art. 8-*ter* del decreto legislativo n. 502/1992.

L'art. 8-*ter*, comma 3 del decreto legislativo n. 502/1992 stabilisce che: «Per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie il comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modificazioni, la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture.».



La disposizione statale ora riportata intende coordinare le competenze istituzionali dei comuni in materia di rilascio dei permessi di costruire, previa verifica della compatibilità delle opere con gli strumenti urbanistici, con la programmazione sanitaria regionale. La disposizione statale chiaramente comporta, con previsione di principio, che la finalità sanitaria di una costruzione non può costituire circostanza atta a privare il comune del potere di verificarne la compatibilità urbanistica e di rilasciare il permesso di costruire. Tale potere rimane intangibile, e il suo esercizio va coordinato con la programmazione sanitaria regionale attraverso la specifica valutazione di compatibilità con la suddetta programmazione, espressa dalla regione.

L'art. 34, commi 3 e 4, della legge regionale in esame, escludendo gli ospedali di comunità, le unità territoriali e gli hospice dalla competenza del Comune in materia di autorizzazioni alla realizzazione, contrasta con la citata normativa statale di principio, in base alla quale il Comune, in tale ambito, acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze, la verifica di compatibilità del progetto da parte della Regione, ma rimante titolare del potere autorizzatorio della costruzione.

Al riguardo, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha recentemente ribadito che «se è condivisibile che la competenza regionale in tema di autorizzazione e vigilanza delle istituzioni sanitarie private vada inquadrata nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.), resta, comunque, (...) precluso alle Regioni di derogare a norme statali che fissano principi fondamentali» (Corte cost., 7 giugno 2013, n. 132).

Inoltre, la norma regionale comporta una violazione delle prerogative comunali ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. che dispone: «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.».

La previsione che l'autorizzazione alla realizzazione delle strutture sociosanitarie indicate dalla disposizione regionale in esame venga disposta direttamente dalla regione, anche dove tali strutture siano realizzate da soggetti privati, lede chiaramente l'autonomia del Comune in materia di organizzazione e governo del territorio.

Ciò in particolare perché in tale materia priva il Comune di una competenza, quale quella al rilascio dei permessi di costruire, attribuitagli direttamente dalla legge statale, in ciò violando l'art. 118, comma 2, Cost. E perché, comunque, contrasta con il principio di sussidiarietà e di adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1. Il carattere specifico delle tre descritte strutture sanitarie, che debbono essere necessariamente di dimensioni ridotte proprio per assicurare ai particolari malati che ne abbisognano un'assistenza, insieme, di tipo «protetto» e «non ospedaliero», comporta infatti che le valutazioni edilizie e urbanistiche relative ad esse possano e debbano essere espresse dall'ente ordinariamente competente, cioè dal comune; e che l'intervento regionale possa e debba, quindi, limitarsi al coordinamento delle decisioni del comune con la programmazione sanitaria regionale, attraverso la verifica di compatibilità sanitaria prevista dalla norma statale interposta di cui all'art. 8-ter, comma 3, decreto legislativo n. 502/1992 citato.

Articolo 63, comma 7.

L'art. 63 comma 7, inserendo il comma 1-bis all'art. 45-ter della legge regionale n. 11 del 2004, dispone che «La Giunta regionale, in attuazione all'accordo con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) di cui agli articoli 135, comma 1 e 143, comma 2, del Codice, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico di cui al comma 1, procede alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui, rispettivamente, agli articoli 136 e 142, comma 1, del Codice».

La disposizione, prevedendo un procedimento differente e incompatibile rispetto alle norme interposte costituite dagli articoli 135 e 143 del codice dei beni culturali, relativi alla pianificazione paesaggistica congiunta Stato-Regione, appare costituzionalmente illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera s), Cost.

L'art. 143, comma 1, del codice dei beni culturali, con disciplina dettagliata dispone che l'elaborazione del piano paesaggistico comprende, tra l'altro, la ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 e all'art. 142 del codice.

L'art. 135, comma 1 del codice, a sua volta, prevede che «1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di



seguito denominati: “piani paesaggistici”. L’elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all’art. 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, nelle forme previste dal medesimo art. 143».

La disposizione regionale, nel prevedere la ricognizione degli immobili e delle aree ad opera della Giunta Regionale viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio.

La previsione impugnata comporta l’impossibilità di applicare la norma statale appena riportata. Le aree di cui agli artt. 136 e 142, comma 1 del codice sono infatti, rispettivamente, le «bellezze di insieme» e le aree tutelate per legge (derivanti dal c.d. «decreto Galasso»). Tali beni sono esattamente quelli contemplati dall’art. 143, comma 1, lettere *b)* e *c)* come oggetto minimo necessario del piano paesaggistico; ma sono anche quelle in ordine alle quali il riportato art. 135, comma 1 del codice prevede inderogabilmente che la pianificazione avvenga in modo congiunto tra Ministero e regioni.

Questa previsione è tale da escludere che la regione, neppure in via temporanea, possa operare unilateralmente la ricognizione dei beni e delle aree in questione. D’altra parte, la garanzia che il piano paesaggistico congiunto sia approvato, e che quindi la fase di pendenza dell’approvazione del piano stesso non si protragga indefinitamente, sta nella previsione dell’art. 143, comma 2 del codice, ove si prescrive che l’accordo tra Ministero e regione indichi il termine entro il quale il piano dovrà essere elaborato e approvato; e che, decorso inutilmente tale termine, il piano sia approvato dal Ministro in via sostitutiva. Il comma 9 dell’art. 143 prevede, poi, comunque, una misura di salvaguardia *ex lege* che opera non appena il piano sia adottato dalla regione.

La disposizione impugnata, quindi, sovrapponendosi in modo incompatibile con le richiamate disposizioni statali, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di procedimenti di adozione dei piani paesaggistici.

Va ribadito, al riguardo, che la competenza a dettare le norme di legge che disciplinano la materia della tutela del paesaggio spetta in via esclusiva allo Stato. L’intervento delle regioni in materia di beni culturali e, in particolare, per quanto qui interessa, di paesaggio, è, invece, di livello esclusivamente amministrativo (nel caso in esame, di tipo pianificatorio).

Né, infine, la suddetta disposizione appare in linea con gli obiettivi e le attività concordate e sottoscritte con il Protocollo di Intesa tra il Ministero e la Regione Veneto e con il successivo disciplinare del 2009 richiamati dalla disposizione.

Invero, l’accordo del 15 luglio 2009 sottoscritto tra il Ministro dei beni culturali e il Presidente della regione (che si produce con il presente ricorso) non prevedeva (né avrebbe potuto prevedere) alcuna competenza legislativa regionale in proposito, e nell’art. 6 si limitava a prevedere, conformemente a quanto previsto dall’art. 143 del codice, che ««Le parti si impegnano a completare l’elaborazione congiunta del Piano, ai sensi dell’art. 143 del Codice, come sostituito dall’art. 2, comma 1, lettera *p)* del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, entro il 31 dicembre 2010.

Il Piano sarà oggetto di accordo tra il Ministero e la Regione, ai sensi dell’art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il quale ne stabilirà il termine di approvazione con provvedimento regionale e i presupposti, le modalità e i tempi per la revisione ... Qualora il Piano non sia approvato entro il termine stabilito dall’accordo esso è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, sentito il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Inoltre, l’art. 10, comma 3 dell’accordo prevedeva che «... le parti si impegnano sin d’ora a completare la ricognizione indicata all’art. 143, comma 1, lettere *b)* e *c)*, del Codice, ivi compresa la determinazione delle specifiche prescrizioni d’uso intese ad assicurare, rispettivamente, la conservazione dei valori espressi e la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione, entro il 31 dicembre 2009.».

Come si vede, non era contemplato alcun intervento «sostitutivo» o «interinale» della regione, neanche relativamente ai beni di cui all’art. 143, comma 1, lettere *b)* e *c)*, oggetto, invece, della disposizione qui impugnata, che dunque, contrariamente a quanto in essa dichiarato, non potrebbe trovare titolo neppure nell’accordo del 2009.

Articolo 68, comma 1 (Norme semplificative per la realizzazione degli interventi di sicurezza idraulica) dispone che «Gli interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d’acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque possono essere eseguiti senza necessità di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell’art. 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 e successive modificazioni” e della valutazione di incidenza ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche” previa verifica della sussistenza di tali presupposti ai sensi delle disposizioni statali e regionali.».



L'art. 68, disponendo la sottrazione di alcuni interventi all'autorizzazione paesaggistica, appare costituzionalmente illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettere m) e s), Cost.

Ai sensi delle disposizioni costituzionali ora citate, attuate dagli artt. 146 e 149 del codice dei beni culturali, compete solo al legislatore statale individuare le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta.

In tal senso codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte stabilito che «Chiare ed inequivocabili sono, quindi, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale, tanto da giustificare — grazie al citato parametro (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) — che si impongano anche all'autonomia legislativa delle Regioni» e che «non è consentito alla Regione autonoma di individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente individuati dall'art. 149, lettera a), del decreto legislativo n. 42 del 2004» (sentenze n. 207 del 2012 e n. 238 del 2013).

In linea con quanto esposto l'art. 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, come modificato dall'art. 25, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, ha previsto che, con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con la Conferenza unificata, sono individuate le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ai sensi dell'art. 149 del codice, sia nell'ambito degli interventi di lieve entità già compresi nell'allegato 1 al regolamento di cui all'art. 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.P.R. n. 139 del 2010), sia mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica.

La disposizione impugnata si pone chiaramente in contrasto con questi principi perché per il solo territorio della regione Veneto crea un'area di franchigia dall'autorizzazione paesaggistica per gli interventi in essa contemplati. Inoltre, la disposizione appare generica, allorché non specifica quali siano i «presupposti» la cui verifica (non si dice da chi operata) renderebbe operante l'esonero dall'autorizzazione prevista dalle norme statali. È, infatti, formula del tutto inconsistente quella secondo cui gli interventi in questione dovrebbero essere «finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque», giacché, rendendo rilevante solo il fine dell'intervento, ne trascura completamente le caratteristiche tecniche e l'entità materiale delle conseguenze.

Costituendo le norme, anche statali, di esonero dall'autorizzazione paesaggistica delle eccezioni al principio di cui all'art. 146 del codice, esse debbono essere, al contrario, tassativamente formulate e restrittivamente interpretate. È invece evidente come una disposizione dalla formula ampia e indeterminata come quella in commento si traduce nell'abrogazione in concreto dell'autorizzazione per una intera classe di interventi identificati soltanto in base al loro presunto fine.

Evidente è, quindi, la sovrapposizione del legislatore regionale alla competenza statale esclusiva esercitata con gli artt. 146 e 149 del codice.

Né la disposizione può assumere un più concreto e giustificabile contenuto tramite il rinvio da essa fatto all'art. 10, legge n. 137/2002 e al d.P.R. n. 357/1997.

La legge n. 137/2002, nell'art. 10, conteneva soltanto la norma di delegazione in base alla quale fu adottato il codice dei beni culturali, e non dettava quindi alcuna previsione specifica in punto di esonero dalle autorizzazioni paesaggistiche; tanto meno per gli interventi sugli alvei e le sponde dei corsi d'acqua.

Il d.P.R. n. 357/1997, peraltro richiamato in modo del tutto generico nella disposizione qui impugnata, reca il «Regolamento (di) attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche». Esso, quindi, attiene strettamente alla competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, sicché proprio il richiamo ad esso conferma che non vi è titolo per un intervento legislativo regionale in materia.

L'art. 79 al comma 1, dispone che «In considerazione della gravità della crisi economica che ha colpito il sistema produttivo regionale veneto, al fine di non creare disparità di trattamento con le imprese di cui all'art. 55, comma 3, della legge regionale 27 aprile 2015, n. 6 «Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015», non si procede alla revoca dell'agevolazione nei casi di violazione delle lettere b), c) e d), del comma 1 dell'art. 20 del decreto del Presidente



della Repubblica 28 luglio 2000, n. 314 «Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile» di cui alla abrogata legge 25 febbraio 1992, n. 215 «Azioni positive per l'imprenditoria femminile». Sono fatti salvi i provvedimenti amministrativi già adottati, con esclusione degli accertamenti e delle procedure di riscossione coattiva non ancora concluse alla data di entrata in vigore della presente legge».

La disposizione appare costituzionalmente illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, comma 1 e comma 2, lettera e) Cost.

L'art. 79 in esame lede i principi di tutela della concorrenza e perequazione delle risorse finanziarie di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., nonché il principio di conformità della legislazione agli obblighi di fonte europea, specificamente sotto il profilo del divieto di aiuti di Stato non compatibili in quanto non giustificati dalla loro concreta utilità per fini di sviluppo economico.

Con d.P.R. del 28 luglio 2000, n. 314, è stato adottato il «Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile (n. 54, allegato 1, della legge n. 59/1997)». Il Regolamento ha profondamente innovato le modalità e le procedure per la concessione dei contributi previsti dalla legge n. 215/1992 «Azioni positive per l'imprenditoria femminile», rispetto al precedente Regolamento di attuazione (D.M. n. 706/1996).

Il d.P.R. n. 314/2000, all'art. 12 «Integrazione delle risorse statali da parte delle regioni» stabilisce che le regioni possono disporre un'integrazione delle quote di risorse statali, assegnando fondi propri al finanziamento delle iniziative ammissibili alle agevolazioni.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica suddetto, qualora vi sia stata un'integrazione delle risorse da parte della regione, la domanda di ammissione alle agevolazioni è trasmessa dalla ditta richiedente alla regione nella quale l'iniziativa avrà luogo.

Il successivo comma 3 recita «La regione provvede all'esame delle domande verificandone, in particolare, la completezza, il contenuto, la sussistenza dei requisiti stabiliti dalla legge e dal presente regolamento, nonché la validità tecnica, economica e finanziaria del progetto e, ove le caratteristiche di questo lo consentano, il relativo impatto ambientale».

Infine, ai sensi del comma 9, art. 13 del d.P.R. n. 314/2000, la regione, inserite in graduatoria le domande ritenute ammissibili, approva le suddette graduatorie e provvede a trasmetterle al Ministero, il quale a sua volta provvederà a pubblicarle.

Nell'ipotesi sopradescritta rimane in capo al Ministero la funzione di emanazione delle norme generali regolatrici del procedimento di ripartizione delle risorse e quella di coordinamento operativo dell'attività delle regioni, nonché la pubblicazione delle graduatorie da queste approvate, che non comporta alcuna valutazione di merito sulle stesse.

La procedura agevolativa viene invece gestita dalle Regioni, ivi compresa l'adozione dell'eventuale provvedimento di revoca.

Ai sensi del successivo art. 20, comma 1, infatti, «le regioni o le province autonome, ovvero il Ministero nel caso in cui le regioni non abbiano provveduto all'integrazione delle risorse statali di cui all'art. 12, comma 1, provvedono alla revoca totale o parziale delle agevolazioni concesse ... », in particolare nei casi di cui:

alla lettera b) qualora «i controlli effettuati evidenziano l'insussistenza delle condizioni previste dalla legge o dal presente regolamento, ovvero il venir meno delle condizioni stabilite dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge, in ordine alla presenza femminile nell'impresa»;

alla lettera c) qualora «i beni oggetto dell'agevolazione risultano essere stati ceduti, alienati o distratti, nei cinque anni successivi alla data di concessione dell'agevolazione»; alla lettera d) qualora «gli elementi che hanno determinato l'attribuzione del punteggio per l'inserimento in graduatoria subiscano variazioni superiori ai limiti di scostamento indicati con il decreto di cui all'art. 10, comma 2».

Ciò premesso, la norma regionale in esame introduce una deroga alla disciplina statale stabilendo in sostanza che «in considerazione della gravità della crisi economica che ha colpito il sistema produttivo regionale veneto», nei casi descritti non si procede alla revoca e al recupero dell'aiuto, o al recupero degli aiuti già revocati.



Tale previsione, nella sua assoluta genericità, nel merito non giustifica il mancato recupero di risorse pubbliche erogate e non utilizzate nel rispetto della normativa vigente e pertanto, appare arbitraria e priva di un fondamento giustificativo che possa sorreggere la differenziazione normativa introdotta a favore delle sole imprese venete ammesse ai benefici in questione. La revoca, nei casi sopra indicati, è un provvedimento vincolato che non può mai essere omesso; mentre il recupero conseguente alla revoca può essere escluso solo attraverso eccezionali valutazioni caso per caso, che documentino l'impossibilità concreta di procedervi.

Le decisioni di revoca non possono mai essere omesse, e quelle di recupero non possono non essere adottate per decisione regionale basata sulla sola «considerazione della gravità della crisi che ha colpito il sistema produttivo regionale veneto». Come è evidente, ciò determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle altre imprese presenti su tutto il territorio nazionale, parimenti coinvolte nella grave crisi economica e per le quali occorre garantire il medesimo trattamento nel rispetto delle regole della concorrenza. Concorrenza che, già inevitabilmente alterata dalla concessione di queste forme di aiuto (considerate compatibili solo perché finalizzate all'obiettivo di interesse generale di promuovere l'imprenditoria femminile), impone che i presupposti per le revoche siano uguali in tutto il territorio nazionale, e che i relativi provvedimenti siano adottati in tutti i casi.

Quanto allo specifico profilo dell'esclusione dei recuperi, va poi osservato che la concessione degli aiuti in questione ha comportato un rilevante esborso di risorse pubbliche, che avrebbero potuto essere utilizzate da altre imprese presenti nella regione ed invece rimaste escluse dai finanziamenti. Tali risorse, una volta accertato il cattivo uso da parte del beneficiario, debbono quindi essere recuperate per essere rimesse a disposizione delle iniziative di sostegno allo sviluppo economico, e per ristabilire condizioni di corretta concorrenza, indubbiamente alterate dall'erogazione degli aiuti a soggetti che li hanno utilizzati in modo difforme dalla finalità che li aveva giustificati.

La giustificazione della norma impugnata non potrebbe essere ravvisata neppure nel riferimento che essa fa alle ipotesi contemplate dall'art. 55, comma 3 della legge regionale n. 6/2015; ipotesi che imporrebbero, stando alla norma impugnata, di evitare disparità di trattamento.

In realtà, l'art. 55, comma 3, legge regionale n. 6/2015 cit. dispone che «3. Nei casi di violazione dell'art. 20, comma 1, lettere b) e c) del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 2000, n. 314 "Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile", si procede alla revoca parziale delle agevolazioni in relazione al periodo di mancato utilizzo dei beni nella destinazione originaria o di mancato mantenimento delle condizioni che hanno determinato la concessione del beneficio. Dalla data di entrata in vigore della presente legge non producono effetti gli eventuali provvedimenti di revoca totale già adottati.».

Non si vede come una disposizione (anche ammesso che sia costituzionalmente legittima) che prevede la revoca parziale degli aiuti non utilizzati in conformità, cioè non estesa anche al periodo in cui vi fu utilizzazione conforme, possa giustificare «per parità di trattamento» la rinuncia totale alle revoche e ai recuperi in tali casi.

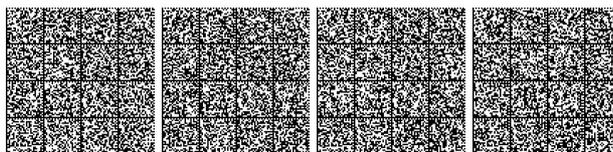
Inoltre, sotto altro aspetto, omettere le revoche o i recuperi degli aiuti esclusivamente in considerazione della crisi economica e produttiva, comporterebbe trasformare le misure in questione in aiuti di tipo diverso: da aiuti allo sviluppo dell'imprenditoria femminile (di cui peraltro si è constatata la mancata utilizzazione specifica, tanto che si sono verificati i presupposti per la loro revoca), essi si trasformerebbero in aiuti «di mero funzionamento» finalizzati a consentire alle imprese di ridurre i costi asseritamente derivanti dalla crisi economica e produttiva. Come tali, essi dovrebbero essere previamente sottoposti alla valutazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 107 TFUE. Evidente è quindi, anche sotto questo profilo, il contrasto della norma impugnata con i principi di concorrenza e di conformità alle regole europee.

Quanto sopra per il contenuto di merito della norma impugnata.

Ma prima ancora essa è viziata da incompetenza.

Come si è visto, il d.P.R. n. 314/2000 costituisce una manifestazione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, perché mira a determinare condizioni uniformi nel territorio nazionale quanto all'erogazione degli aiuti pubblici in questione, che attengono ad una finalità di politica economica di rilevanza certo nazionale e non locale, come è la promozione dell'imprenditoria femminile.

È quindi precluso in via di principio alle regioni adottare norme legislative nella medesima materia. L'intervento delle regioni può attuarsi soltanto al sopra descritto livello amministrativo, di concreta istruttoria sulla concessione e sulla revoca dei benefici previsti dalla legge statale, e ciò, inoltre, sul presupposto che la regione abbia in parte finanziato gli interventi stessi, integrando le risorse messe a disposizione dal bilancio statale.



La mera circostanza che le regioni si siano inserite nell'intervento statale di sostegno, integrandone le risorse, non può di per sé valere a fondare una competenza legislativa regionale in materia, essendo evidente che l'intervento rimane di iniziativa e di competenza statale.

Da ultima rendicontazione fornita dai competenti uffici della Regione Veneto, risulta pari a € 5.888.151,667, e non a € 4.500.000,00, come riportato nel comma 2, dell'art. 79 in esame.

L'art. 95, recante «Prime disposizioni in materia di pianificazione regionale delle attività di cava» nel dettare alcune disposizioni per la disciplina delle attività estrattive, al comma 2, lettera *a*) regola le attività di lavorazione e stoccaggio presso cave non estinte dei materiali di scavo derivanti dalla realizzazione di opere pubbliche, prevedendo che queste ultime attività sia consentite soltanto per materiali qualificabili come sotto prodotti ai sensi della normativa vigente (L.R. n. 30/2016).

La disposizione prevede infatti che «2. È consentito, previa autorizzazione della struttura regionale competente in materia di attività estrattive, lo stoccaggio e la lavorazione, nelle cave non estinte, di materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie, provenienti dalla realizzazione delle opere di cui al comma 1, con almeno 500.000 metri cubi di materiale di risulta, ove sussistano le seguenti condizioni:

a) i materiali sono qualificabili come sottoprodotti ai sensi della vigente normativa;

b) i materiali conferiti sono equiparabili per tipologia al materiale costituente il giacimento coltivato nella cava.».

Al comma 4 vieta per un periodo di 9 anni l'autorizzazione di nuove cave di sabbia e ghiaia, prevedendo che «4. Per un periodo di nove (9) anni non può essere autorizzata l'apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia».

Al comma 5, consente l'ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia non estinte, ma lo condiziona alla presenza di taluni requisiti essenziali, tra cui un limite massimo determinato a priori dei volumi complessivamente assentiti ai singoli operatori richiedenti (lettera *a*), e una soglia massima prestabilita (di validità almeno triennale) dei volumi estraibili in ampliamento per ciascuna Provincia (lettera *d*). Si prevede infatti che «5. Sono consentiti i soli ampliamenti di cave di sabbia e ghiaia, non ancora integralmente estinte ai sensi dell'art. 25 della legge regionale 7 settembre 1982, n. 44, quali aree di cui all'art. 5, lettera *a*) della legge regionale 7 settembre 1982, n. 44, nel caso ricorrano le seguenti condizioni:

a) l'impresa richiedente sia titolare di autorizzazioni di cava per sabbia e ghiaia che, nel complesso, non presentino un volume residuo estraibile superiore a cinquecentomila metri cubi;

(*omissis*);

d) ai fini di cui all'art. 5, lettere *b*) e *c*) della legge regionale 7 settembre 1982, n. 44, i volumi autorizzati in ampliamento ai sensi del presente comma 5, non superino complessivamente 8,5 milioni di metri cubi così suddivisi: 4,5 milioni di metri cubi per il territorio della provincia di Verona e 4 milioni di metri cubi per il territorio della provincia di Vicenza. Tali previsioni, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 7 settembre 1982, n. 44, sono novennali e soggette a revisione almeno ogni tre anni e comunque ogni qualvolta se ne determini la necessità».

La previsione dell'art. 95, commi 2, 4 e 5 appare costituzionalmente illegittima per il seguente

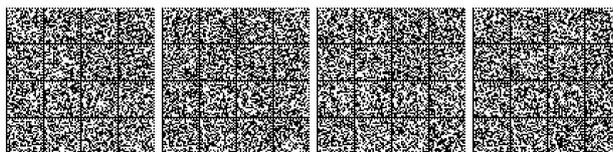
MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) Cost.; violazione degli articoli 3 e 41, Cost.; violazione dell'articolo 117, comma 2, Cost.

La disposizione regionale di cui al comma 2 incide nell'ambito della disciplina del trattamento dei sottoprodotti previsto dall'art. 184-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, che rientra nella competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

Lo smaltimento delle terre e rocce da scavo è infatti materia di legislazione statale esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Tale principio è stato reiteratamente affermato da una serie di recenti sentenze di codesta Corte Costituzionale (n. 232 del 2014; n. 70 del 2014; n. 300 del 2013), ove si legge: «la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed perciò da ascrivere alla “tutela dell'ambiente”, affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale». Pertanto, «in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza — neppure di carattere suppletivo e cedevole — in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni» (sentenza n. 232 del 2014).



La disposizione impugnata contrasta chiaramente con questi principi, allorché sul solo presupposto che il materiale provenga da cantieri di opere pubbliche, sia classificabile come sottoprodotto e non come rifiuto, e presenti tipologia equiparabile al giacimento coltivato nella cava, consente senz'altro lo stoccaggio in cava del suddetto materiale.

La disciplina statale, di competenza esclusiva ex art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost., in materia di «sottoprodotti» da scavo è contenuta negli artt. 183, comma 1, lettera *qq*), e 184-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo).

In particolare quest'ultimo decreto stabilisce, come principi fondamentali, che i materiali e le rocce da scavo debbano essere estratti, utilizzati, riutilizzati esclusivamente in attuazione di un apposito «piano di utilizzo» (art. 5 decreto cit.), e che ne sia sempre garantita la caratterizzazione, cioè l'«attività svolta per accertare la sussistenza dei requisiti di qualità ambientale dei materiali da scavo in conformità a quanto stabilito dagli allegati 1 e 2» (art. 1, lettera *g*), decreto cit.).

Queste regole valgono anche per i materiali da scavo costituenti sottoprodotti. L'art. 4 del decreto stabilisce infatti nei commi 1 e 2 che «1. In applicazione dell'art. 184-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni, è un sottoprodotto di cui all'art. 183, comma 1, lettera *qq*), del medesimo decreto legislativo, il materiale da scavo che risponde ai seguenti requisiti:

a) il materiale da scavo è generato durante la realizzazione di un'opera, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;

b) il materiale da scavo è utilizzato, in conformità al Piano di Utilizzo:

1) nel corso dell'esecuzione della stessa opera, nel quale è stato generato, o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, ripascimenti, interventi a mare, miglioramenti fondiari o viari oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;

2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;

c) il materiale da scavo è idoneo ad essere utilizzato direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale secondo i criteri di cui all'allegato 3;

d) il materiale da scavo, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla precedente lettera *b*), soddisfa i requisiti di qualità ambientale di cui all'allegato 4.

2. La sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 del presente art. è comprovata dal proponente tramite il Piano di Utilizzo.».

È evidente come la disposizione impugnata, consentendo indiscriminatamente la destinazione dei sottoprodotti di scavo a stoccaggio in cava, sulla sola base del generico accertamento che i materiali siano «equiparabili» a quelli coltivati nella cava di stoccaggio, vanifica del tutto la previsione del piano di utilizzo; e in particolare la garanzia che i sottoprodotti in questione, attraverso la opportuna caratterizzazione, presentino i requisiti di qualità ambientale di cui all'allegato 4 del decreto citato.

Lo stoccaggio a tempo indeterminato in cave solo «equiparabili» vanifica poi la previsione del decreto secondo cui, decorso il termine di utilizzo previsto dal piano di utilizzo, il materiale di scavo perde la qualifica di sottoprodotto e viene qualificato come rifiuto, con applicazione della pertinente legislazione di tutela ambientale (art. 5, commi 6, 7, 8, 9 decreto cit.).

È quindi evidente come con la disposizione impugnata la regione si sia sovrapposta alla disciplina statale esclusiva in tema di stoccaggio dei sottoprodotti da scavo.

Il comma 4 della legge regionale vieta per un periodo di 9 anni l'autorizzazione di nuove cave di sabbia e ghiaia.

La norma disponendo un'aprioristica ed indiscriminata sospensione del rilascio dei suindicati titoli minerari, impedisce per un lasso di tempo non trascurabile sia l'avvio di nuove iniziative nello specifico settore estrattivo, sia l'esperimento delle procedure di valutazione di compatibilità correlate a progetti futuri, previste dall'art. 7 del decreto legislativo n. 152/2006.

In tal modo si determina un effetto sostanzialmente interdittivo rispetto alle attività di coltivazione di nuove cave di inerti, eludendosi perciò l'obbligo di ponderazione di ciascuna proposta progettuale, anche in relazione alle rispettive alternative praticabili, imposto dalla normativa in tema di VIA riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost.

Al riguardo codesta ecc.ma Corte costituzionale ha stabilito che «(...) le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della "tutela dell'ambiente" in ordine alla quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009)» (Corte cost. n. 199/2014).



La Corte ha già ritenuto l'illegittimità costituzionale, alla luce del dettato dell'art. 117, comma 2 Cost. e della disciplina comunitaria in materia ambientale, di norme regionali, che disponevano dell'efficacia di titoli minerari in assenza di procedure di valutazione di impatto ambientale, in base all'assunto che «(...) una tale disciplina potrebbe “mantenere inalterato lo *status quo*, sostanzialmente *sine die*, superando qualsiasi esigenza di ‘rimodulare’ i provvedimenti autorizzatoci in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente” (sentenza n. 67 del 2010), e sarebbe, quindi, “atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio dell'attività di cava della normativa di VIA” (sentenza n. 246 del 2013) dettata dallo Stato in un ambito riservato alla sua competenza legislativa esclusiva.»

Inoltre, l'art. 95, comma 4, contrasta con il combinato disposto degli artt. 3, comma 1 e 41 della Costituzione, in quanto le limitazioni di carattere normativo all'iniziativa economica privata, ancorché astrattamente legittime, debbono perseguire finalità di utilità sociale, sicché esse non possono che essere informate ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Ciò premesso, il generalizzato novennale divieto di rilascio dei provvedimenti, sebbene astrattamente volto ad un fine di utilità sociale, quali gli scopi di tutela dell'ambiente (enumerati al comma 1, dell'art. 95, legge regionale n. 30/2016), non può ritenersi conforme a ragionevolezza e proporzionalità, in quanto impedisce in limine l'esame delle ricadute ambientali e delle specifiche soluzioni tecniche relative alle singole proposte progettuali, precludendo l'assunzione di misure proporzionate rispetto al concreto contenuto di ciascuna istanza di coltivazione mineraria.

Codesta Corte costituzionale, investita della questione relativa all'asserita violazione del diritto alla libertà di iniziativa economica, «ha costantemente negato che sia “configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale”, purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima “non appaia arbitraria e che, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue” (da ultimo, sentenza n. 167 del 2009).» (cfr. Corte cost. sent. n. 152/2010).

Tale è il caso di specie, in cui la norma regionale, da un lato sostanzialmente vieta nuove iniziative economiche nel settore delle cave; e dall'altro, rendendo correlativamente dominante la posizione degli attuali titolari di autorizzazione alla coltivazione di cave, arreca a questi un beneficio sproporzionato e irragionevole, anche rispetto alla stessa enunciata finalità di protezione dell'ambiente: lo sfruttamento esasperato delle cave esistenti, non più bilanciabile dall'apertura di nuove cave e dalla chiusura e ricomposizione delle cave preesistenti, non può infatti che tradursi in un maggior pregiudizio complessivo all'ambiente stesso, di cui non è più programmabile un equilibrato utilizzo.

Il comma 5 della legge regionale in epigrafe, pur consentendo l'ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia non estinte, lo condiziona alla presenza di taluni requisiti essenziali, ivi compresi un limite massimo determinato a priori dei volumi complessivamente assentiti ai singoli operatori richiedenti (comma 5, lettera a), nonché una soglia massima pre-stabilita (di validità almeno triennale) dei volumi estraibili in ampliamento per ciascuna Provincia (comma 5, lettera d).

Le previste limitazioni all'esercizio delle iniziative imprenditoriali, concernenti l'ampliamento di preesistenti cave di inerti, derivanti dall'applicazione dell'art. 95, legge regionale n. 30/2016, collidono con la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2 Cost. in materia di tutela della concorrenza; e comunque con la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, comma 2, lettera s).

Com'è noto, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160/2009, n. 430 e n. 401 del 2007)».

Anche in questo caso, si assiste ad una irragionevole limitazione quantitativa e temporale dell'attività economica di cava che non può di per sé rispondere ad una effettiva finalità di tutela dell'ambiente; tale tutela, nel sistema delineato dal decreto legislativo n. 152/2006, può infatti attuarsi solo attraverso una gestione pianificata delle risorse ambientali, e non attraverso rigide predeterminazioni legislative delle modalità di tale gestione che, in quanto non precedute da specifica istruttoria e non modificabili se non attraverso un nuovo iter legislativo, in caso di impatto negativo delle misure sono suscettibili di recare danni irreversibili all'ambiente.

Non potendo giustificarsi con finalità di tutela ambientale (comunque rimesse alla legislazione statale esclusiva), le previsioni dell'impugnato comma 5 si risolvono quindi in irragionevoli restrizioni della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.



L'art. 83 (Limitazione degli interventi sul fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale Spa) dispone (enfasi aggiunta): «1. Al fine di facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese (PMI), tenuto conto dell'operatività del fondo regionale di garanzia di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge regionale 13 agosto 2004, n. 19 "Interventi di ingegneria finanziaria per il sostegno e lo sviluppo delle piccole e medie imprese", la Giunta regionale è autorizzata ad avviare le procedure per limitare nel territorio della Regione del Veneto l'intervento del fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale Spa di cui all'art. 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", alla controgaranzia delle garanzie emesse dal predetto fondo regionale e di quelle emesse dai consorzi di garanzia fidi, aventi sede operativa in Veneto ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

2. La limitazione dell'intervento del fondo di garanzia di cui al comma 1 è richiesta in via sperimentale per un periodo massimo di anni due e per operazioni di importo fino a 100.000,00 euro e potrà conformarsi alle evoluzioni della normativa che regola il funzionamento del fondo di garanzia di cui all'art. 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662 del 1996.».

La norma regionale, come si vede, autorizza la giunta regionale ad avviare le procedure per limitare nel territorio della regione Veneto l'intervento del fondo di cui all'art. 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (secondo cui «2. 100. Nell'ambito delle risorse di cui al comma 99, escluse quelle derivanti dalla riprogrammazione delle risorse di cui ai commi 96 e 97, il CIPE può destinare: a) una somma fino ad un massimo di 400 miliardi di lire per il finanziamento di un fondo di garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale Spa allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese») alla sola controgaranzia delle garanzie emesse dal fondo regionale costituito ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge regionale 13 agosto 2004, n. 19 e di quelle emesse dai consorzi garanzia fidi, aventi sede operativa in Veneto, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Tale ultima disposizione prevede, invero, che la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997, possa individuare con apposita delibera, tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi di cui all'art. 155, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

I commi 4 e seguenti dell'art. 155 cit. così descrivono i consorzi di garanzia collettiva fidi o «Confidi»:

«4. I confidi, anche di secondo grado, sono iscritti in un'apposita sezione dell'elenco previsto dall'art. 106, comma 1. L'iscrizione nella sezione non abilita a effettuare le altre operazioni riservate agli intermediari finanziari iscritti nel citato elenco. A essi non si applica il titolo V del presente decreto legislativo.

4-bis. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, determina i criteri oggettivi, riferibili al volume di attività finanziaria e ai mezzi patrimoniali, in base ai quali sono individuati i confidi che sono tenuti a chiedere l'iscrizione nell'elenco speciale previsto dall'art. 107. La Banca d'Italia stabilisce, con proprio provvedimento, gli elementi da prendere in considerazione per il calcolo del volume di attività finanziaria e dei mezzi patrimoniali. Per l'iscrizione nell'elenco speciale i confidi devono adottare una delle forme societarie previste dall'art. 106, comma 3.

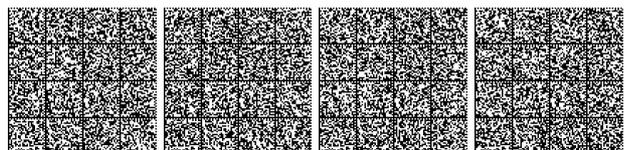
4-ter. I confidi iscritti nell'elenco speciale esercitano in via prevalente l'attività di garanzia collettiva dei fidi.

4-quater. I confidi iscritti nell'elenco speciale possono svolgere, prevalentemente nei confronti delle imprese consorziate o socie, le seguenti attività:

a) prestazione di garanzie a favore dell'amministrazione finanziaria dello Stato, al fine dell'esecuzione dei rimborsi di imposte alle imprese consorziate o socie;

b) gestione, ai sensi dell'art. 47, comma 2, di fondi pubblici di agevolazione;

c) stipula, ai sensi dell'art. 47, comma 3, di contratti con le banche assegnatarie di fondi pubblici di garanzia per disciplinare i rapporti con le imprese consorziate o socie, al fine di facilitarne la fruizione.».



Vi è dunque una situazione di concorrenza nel mercato delle garanzie fidi tra il Fondo di garanzia istituito presso il Mediocredito centrale e i Confidi.(1)

Le indicazioni procedurali per l'adozione della menzionata deliberazione da parte della Conferenza Unificata sono state individuate nella seduta del 16 gennaio 2001 con l'atto di repertorio n. 486 allo scopo di assicurare, tra l'altro, omogeneità nella valutazione dei sistemi di garanzia operanti a livello locale e parità di trattamento tra le PMI operanti sul territorio nazionale.

L'art. 2 del citato atto della Conferenza Unificata stabilisce che la regione interessata presenti apposita richiesta correlata da una relazione tecnica descrittiva delle caratteristiche del sistema di garanzia operante sul proprio territorio, sulla cui base la Conferenza valuta l'adozione della deliberazione di cui all'art. 18, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

La previsione autorizzativa di cui al comma 1 dell'art. 83 della legge regionale in esame, nella parte in cui circo-scrive l'intervento in controgaranzia del Fondo di Garanzia del Mediocredito Centrale alle sole garanzie rilasciate dai Confidi aventi sede operativa in Veneto appare illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione; articolo 3 e articolo 120, comma 1, articolo 117, comma 2, lettera e) Cost.

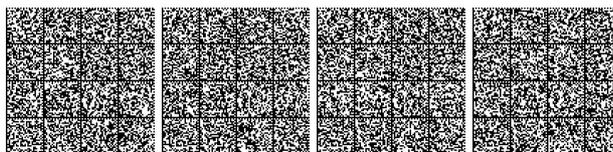
Con numerose pronunce la Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, in casi analoghi, ha evidenziato le conseguenze anticoncorrenziali derivanti dalla previsione per legge e/o per atto amministrativo attuativo di disposizioni di legge regionale, di vincoli a carattere territoriale imposti ai Confidi ai fini dell'accesso a contributi pubblici (AS732 del 19 luglio 2010, AS920 del 20 marzo 2012, AS 1090 del 28 ottobre 2013; da ultimo AS1190 del 18 maggio 2015 in Bollettino AGCM n. 17 del 18 maggio 2015, ove si legge: «La richiesta che il numero minimo di imprese consorziate necessario per partecipare all'attribuzione dei fondi abbia sede legale e/o unità locali nella provincia di Padova, invece, rischia di contrastare il naturale e efficiente processo di aggregazione a livello nazionale impedendo a un confidi efficiente, che però operi prevalentemente in un diverso ambito territoriale e che quindi non disponga di 500 imprese consorziate aventi unità operative in provincia di Padova, di partecipare alla ripartizione dei fondi. Tale requisito potrebbe al contrario favorire una compartimentazione addirittura provinciale recando un grave problema concorrenziale.

L'Autorità ritiene, pertanto, che la deliberazione della Giunta n. 206/2014 e l'Avviso Pubblico della CCIAA di Padova integrino una violazione dei principi a tutela della concorrenza nella misura in cui contemplano limiti all'accesso ai fondi basati su requisiti di natura regolamentare, finanziaria e geografica che appaiono in contrasto con l'art. 1, comma 55, legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014) e consentono ai confidi vigilati di beneficiare di un ingiustificato vantaggio concorrenziale, vietato ai sensi degli artt. 49, 56 e 106 del TFUE»).

Più precisamente, con riguardo al requisito della sede legale nella regione, l'Autorità ha espresso una valutazione negativa in termini di impatto sulla concorrenza nel mercato di riferimento, limitando tale requisito, di fatto, l'accesso al mercato geografico di riferimento di Confidi nuovi o attivi su altri territori.

Tale valutazione negativa è ritenuta parimenti applicabile all'ipotesi in cui il requisito territoriale riguardi, come nel caso di specie, la sede operativa posto che essa rappresenta il luogo deputato o stabilmente utilizzato per l'accen-tramento dei rapporti interni e con i terzi in vista del compimento degli affari e della propulsione dell'attività del Confidi e dunque la sede commercialmente più attiva.

(1) Tutte le PMI (secondo la definizione europea e cioè le imprese che vanno dalla ditta individuale alla società con max 250 dipendenti, un fatturato di max 50 mln di euro, max 43 milioni in attivo sullo Stato Patrimoniale) «economicamente e finanziariamente sane» possono usufruire dei fondi accantonati dal Ministero del Tesoro e assegnati in gestione al Medio Credito Centrale in Roma per ottenere garanzie a copertura dei crediti che ottengono dal sistema bancario. Tali garanzie hanno la caratteristica di essere a prima richiesta e, per le banche, vengono conteggiate a «ponderazione zero» il che significa che per la quota coperta dalla garanzie non occorre che la banca accantoni patrimonio a copertura dell'eventuale perdita. Infatti è lo Stato pagatore di «ultima istanza» e quindi si fa garante della solvibilità del sistema della PMI. Questa garanzia può essere richiesta in forma diretta dalla Banca stessa al momento in cui ritiene di affidare l'impresa. Sotto forma di controgaranzia se la banca è già garantita da un Confidi che provvede a sua volta a farsi garantire dal Fondo. Oppure come cogaranzia quando il Confidi e il Fondo stesso intervengono congiuntamente a coprire il rischio della Banca. È evidente che il «peso» di tali garanzie rende più agevole l'accesso al credito da parte dell'impresa e concorre a determinare un più vantaggioso costo del credito bancario. Ovviamente possono accedere a tale garanzia le PMI che ottengano una valutazione positiva la quale viene assegnata secondo parametri definiti dal gestore del Fondo stesso. La garanzia copre dal 60 al 70% del credito concesso ed è finalizzata sia per investimenti che per liquidità e/o partecipazioni di capitale. Le imprese femminili sono avvantaggiate sia nell'intensità di aiuto che nel costo che si deve riconoscere al gestore del fondo all'atto dell'ottenimento della garanzia.



Permirebbe, infatti, anche in quest'ultima ipotesi l'assenza di giustificazione e l'idoneità a produrre una compartimentazione a livello di mercato dei Confidi limitata agli ambiti regionali. Nelle dette pronunce l'Autorità oltre a porre l'accento sul potenziale pregiudizio alla concorrenza di tali requisiti territoriali ne evidenzia il contrasto con l'ordinamento comunitario e, in particolare, con gli obiettivi di liberalizzazione perseguiti dagli articoli 56 e 49 106 del TFUE disciplinanti rispettivamente la libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, e la rimozione delle posizioni di esclusiva o, comunque, di diritti speciali in capo alle imprese, come i Confidi, incaricate di un servizio di interesse economico generale, ma non necessarie allo svolgimento della loro missione.

È con riferimento a tale questione che la norma appare, allora, come chiarito nelle citate delibere dell'Autorità antitrust, incostituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione che, com'è noto, impone il rispetto da parte del legislatore statale e di quello regionale dei vincoli appena richiamati, derivanti dall'ordinamento comunitario nonché degli obblighi internazionali.

Più in generale, poi, codesta Corte costituzionale con riferimento a discriminazioni tra imprese effettuate sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale, ha ripetutamente ritenuto il contrasto delle medesime con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché con la previsione di cui l'art. 120, comma 1, Cost. secondo cui la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Da tale ultimo principio, più volte ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche, discende, secondo la Corte, il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, in difetto di una giustificazione ragionevole. È evidente che le norme qui in esame realizzano una ingiustificata discriminazione fra imprese sulla base di un elemento territoriale che contrasta con il principio di libera concorrenza di cui all'art. 41 della Costituzione.

L'applicazione del limite territoriale determina un trattamento differenziato *ratione loci* a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale, in violazione del limite generale del rispetto della Costituzione nonché degli obblighi internazionali.

Inoltre, viola il principio di parità di trattamento di situazioni identiche e della uniformità di disciplina e di trattamento nei confronti degli operatori economici su tutto il territorio nazionale.

Infine, in punto di competenza, le disposizioni contestate, introducendo criteri preferenziali per le imprese presenti nel territorio regionale, invadono la competenza esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza ex art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione. Preferenze territoriali nell'erogazione dello specifico aiuto pubblico costituito dalla controgaranzia del Fondo di garanzia presso il Mediocredito centrale si traducono infatti in forme di compartimentazione dei mercati, cioè in norme di immediato impatto anticoncorrenziale, che solo al legislatore statale, ove ricorrano validi presupposti, può essere consentito di introdurre.

All'impatto anticoncorrenziale immediato della previsione in esame, che tocca il mercato delle garanzie fidi, discriminando i Confidi non aventi sede operativa in Veneto, fa poi seguito, si osserva in chiusura, un non meno rilevante impatto anticoncorrenziale mediato, consistente nell'indebito favore nell'accesso al credito che viene così riservato alle imprese operanti in Veneto.

Il fondo regionale *ex lege* regionale n. 19/2004 individua tra i propri beneficiari le sole PMI le cui iniziative sono ubicate nel territorio della regione Veneto. A loro volta, i Confidi veneti prestano normalmente, per statuto, garanzie solo a favore di consorziati stabiliti in tale territorio.

È evidente come in tal modo l'indebito rafforzamento del sistema delle garanzie localizzato nel territorio veneto crei una doppia distorsione concorrenziale tra le imprese interessate alle garanzie. Da un lato, esso favorisce nell'accesso al credito le imprese le cui iniziative sono ubicate nel territorio veneto rispetto alle loro concorrenti che abbiano ubicato iniziative analoghe in altri territori regionali, anche appartenenti al medesimo bacino economico. Dall'altro, esso determina una potenziale distorsione nelle decisioni delle imprese circa la localizzazione delle proprie iniziative economiche, incoraggiando la localizzazione in Veneto a discapito della localizzazione in altri territori, così deformando mediante l'intervento pubblico le dinamiche allocative di mercato.

Anche sotto questo profilo, appaiono dunque nette sia la violazione del principio sostanziale di concorrenza, sia, comunque, l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

L'art. 111 della legge regionale in esame dispone in materia di impianti energetici e delle condizioni per l'autorizzazione di impianti energetici a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione.

Esso prevede: «1. Al fine di contemperare il ricorso all'uso di fonti energetiche rinnovabili con le esigenze di tutela della salute umana, di protezione dell'ambiente e di tutela del paesaggio, di contenimento del consumo di suolo, di



preservazione delle risorse naturalistiche, relativamente agli impianti energetici a biomassa, agli impianti energetici a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici si applicano le disposizioni di cui al presente articolo.

2. Tutti i manufatti che costituiscono gli impianti per la produzione di energia alimentati da biogas e da biomasse quali digestore, vasca di caricamento delle biomasse, vasca di stoccaggio dell'effluente/concimaia, impianti di combustione o gassificazione della biomassa per la cogenerazione di energia elettrica e calore, devono essere collocati ad una distanza pari a:

- a) per gli impianti sopra i 1.000 kW elettrici di potenza:
 - 1) distanza minima reciproca rispetto alle residenze civili sparse: 150 metri;
 - 2) distanza minima reciproca rispetto alle residenze civili concentrate (centri abitati): 300 metri;
- b) per gli impianti sopra i 3.000 kW elettrici di potenza:
 - 1) distanza minima reciproca rispetto alle residenze civili sparse: 300 metri;
 - 2) distanza minima reciproca rispetto alle residenze civili concentrate (centri abitati): 500 metri.

3. I manufatti e le installazioni relativi agli impianti energetici di cui al comma 1 possono essere autorizzati qualora conformi alle disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia ai sensi dell'art. 29 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e dell'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia". Qualora la realizzazione di tali manufatti ed installazioni sia condizionata all'esecuzione di interventi di mitigazione, compensazione e di riequilibrio ecologico e ambientale, l'esercizio degli impianti è subordinato al completamento degli interventi predetti, ovvero alla presenza di adeguate garanzie finanziarie per la loro realizzazione.

4. In assenza di piani urbanistici con individuazione e disciplina degli elementi della rete ecologica, le disposizioni di cui al comma 3 si applicano con riferimento alla rete ecologica individuata e normata nei piani gerarchicamente sovraordinati.

5. I manufatti e le installazioni relativi agli impianti energetici di cui al comma 1 possono essere autorizzati qualora conformi alle prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale, al piano regionale di tutela e risanamento dell'atmosfera e, ove presenti, ai piani energetici comunali.

6. La Giunta regionale, al fine di predisporre le linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010 "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", avvia attività di studio per definire le ulteriori misure atte a garantire il rispetto delle esigenze pubbliche di tutela, prevenzione e preservazione di cui al comma 1.

7. Sino all'entrata in vigore delle linee guida regionali di cui al comma 6, gli impianti energetici di cui al comma 1, e loro ampliamenti, possono essere autorizzati in zona agricola esclusivamente qualora richiesti dall'imprenditore agricolo a titolo principale.

8. La Giunta regionale è autorizzata ad emanare provvedimenti esplicativi e di indirizzo in merito all'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo.

9. Le norme di cui al presente articolo non si applicano agli impianti di cui al comma 1 a servizio di opere pubbliche o di pubblica utilità e agli ampliamenti di quelli già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge».

Le disposizioni di tale norma della legge regionale in esame sono riconducibili, ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost. alla potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» i cui principi fondamentali in materia di regimi autorizzativi sono contenuti nel decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e nel decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 275/2012).

I citati regimi abilitativi e i relativi procedimenti sono articolati nell'ambito delle linee guida nazionali di cui al decreto interministeriale 10 settembre 2010 (*Gazzetta Ufficiale* 18 agosto 2010, n. 219) in attuazione del comma 10, dell'art. 12, del citato decreto legislativo n. 387/2003 e richiamate nel decreto legislativo n. 28/2011.

L'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003, stabilisce che tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.



Questo complesso normativo costituisce la disciplina interposta che funge da parametro della legittimità costituzionale della disposizione in commento.

Ciò premesso, l'art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8 appare illegittimo per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, comma 3, Cost., relativo alla potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e connesse norme interposte.

A) L'art. 111, comma 2 stabilisce le distanze minime degli impianti a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione (di potenza superiore ai 1.000 e ai 3.000 kW) rispetto alle residenze civili sparse e concentrate.

Tali disposizioni nella parte in cui impongono l'obbligo del rispetto di date distanze per la localizzazione degli impianti in questione appaiono incostituzionali per contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 e con il paragrafo 1.2 delle citate linee guida.

La normativa statale, come ha avuto modo di chiarire la Corte costituzionale con la sentenza n. 13/2014, consente alle Regioni solo di individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, ma non di porre limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di derivazione comunitaria di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

La citata normativa statale implica sempre una valutazione caso per caso delle condizioni di eventuale inidoneità, e non consente di presumere *iuris et de iure* l'inidoneità degli spazi compresi nelle distanze minime fissate dal comma 2 qui impugnato. Si rinvia in proposito, richiamandone i contenuti anche nel presente paragrafo, all'illustrazione dell'art. 17 delle linee guida che sarà fatta nel successivo paragrafo B).

È vero che il comma 1 del medesimo art. 111 motiva l'adozione di dette misure «Al fine di contemperare il ricorso all'uso di fonti energetiche rinnovabili con le esigenze di tutela della salute umana, ...» e che il territorio della regione Veneto è compreso nell'area del Bacino padano dove più rilevanti sono i problemi di inquinamento dovuti al frequente superamento dei limiti delle concentrazioni di polveri sottili, rispetto ai quali gli impianti in questione possono indubitabilmente contribuire.

Tuttavia, proprio perché l'interesse pubblico alla massima diffusione degli impianti a fonte rinnovabile può recedere di fronte alle prospettate esigenze di tutela della salute, ciò conferma la necessità di un motivato approccio «caso per caso», non potendosi certo ritenere né che il formale rispetto di talune distanze assicuri di per sé dal rischio per la salute pubblica che la concentrazione di polveri sottili o altri fattori critici possono comportare; né che il mancato rispetto di tali distanze rappresenti di per sé un rischio per la salute.

B) L'art. 111, commi 3, 4 e 5, subordina l'autorizzazione dei citati impianti alla loro conformità «alle disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia» (comma 3, primo periodo) o, in assenza, «nei piani gerarchicamente sovraordinati» (comma 4) ovvero ancora «alle prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale, al piano regionale di tutela e risanamento dell'atmosfera e, ove presenti, ai piani energetici comunali» (comma 5).

Anche tali disposizioni, ad eccezione della parte del comma 5 che fa riferimento alle prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi «al piano regionale di tutela e risanamento dell'atmosfera», appaiono incostituzionali alla luce dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 il quale stabilisce che in attuazione delle linee guida (poi emanate con il citato decreto ministeriale 10 settembre 2010) le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Le disposizioni regionali in esame, ponendo alla localizzazione degli impianti energetici da fonte rinnovabile generici vincoli di conformità pianificatoria, eludono la normativa di cui alle linee guida le quali stabiliscono che le Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie e impianti alimentati a fonti rinnovabili ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17 (punto 1.2).

Il paragrafo 17.1 stabilisce che l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni, nel rispetto dei criteri di cui all'allegato 3 delle medesime linee guida, attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, che



identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione.

L'allegato 3 stabilisce poi che l'area non idonea non può riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela». Gli esiti di tale istruttoria devono contenere in relazione a ciascuna area individuata come non idonea la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate.

In base al paragrafo 17.2 le Regioni inoltre conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (cd. Burden sharing di cui al decreto ministeriale 15 marzo 2012) assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti. Le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing.

La normativa regionale contenuta nei commi in esame si pone dunque in contrasto con il descritto processo di individuazione delle aree non idonee che pone il principio di contemperamento delle esigenze di tutela ambientale, paesaggistica, ecc. con le politiche di raggiungimento degli obiettivi di consumo di energia da fonte rinnovabile sul consumo lordo. L'assenza di qualsivoglia specifica valutazione da parte della regione è peraltro confermata dal comma 6 dell'art. 111 il quale prevede l'avvio di attività di studio per definire le (ulteriori) misure atte a garantire il rispetto delle esigenze pubbliche di tutela, prevenzione e preservazione.

È evidente come il generico rinvio, per di più senza alcuna indicazione di criteri, al parametro «aperto» della «conformità» degli impianti in questione ai diversi livelli di programmazione territoriale, essenzialmente urbanistica, menzionati nei commi qui impugnati, si traduca nella vanificazione dello specifico e vincolante procedimento di individuazione delle aree non idonee, appena descritto.

Proprio perché in materia sussiste una fondamentale esigenza di contemperare l'interesse alla massimizzazione della produzione di energia da fonte rinnovabile con il complesso degli interessi alla tutela del paesaggio, dell'ambiente, della salute, il procedimento di individuazione delle aree non idonee, costituendo la sede di tale contemperamento, si pone come un passaggio imprescindibile; e le disposizioni di legge e delle linee guida che lo disciplinano costituiscono principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Con riguardo al valore di norma interposta delle linee guida va ricordato che codesta Corte costituzionale ha affermato che, in ambito tecnico (qual'è quello di specie) le linee guida costituiscono «il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa» e che in detto campo tecnico esse «vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi (gli atti di formazione secondaria, n.d.r.) affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica» (sentenza Corte cost. n. 11 del 2014). In tal senso, i criteri tecnici per l'individuazione delle aree e siti non idonei alla installazione di impianti a fonte rinnovabile, specificamente delegati alle linee guida, rappresentano il completamento tecnico della normativa primaria che ad esse rinvia (art. 12, comma 10, decreto legislativo n. 387 cit.).

In più, la stessa normativa regionale di cui al comma 5 contrasta con il paragrafo 14.5 delle citate linee guida in base al quale il superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel Piano Energetico regionale o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili non preclude di per sé l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento di autorizzazione.

Ciò alla stregua del principio di procedimentalizzazione in, base al quale è nel procedimento amministrativo di autorizzazione che devono emergere le ragioni ostative alla realizzazione ed esercizio degli impianti PER.

C) L'art. 111, comma 7, della legge regionale in esame, stabilisce che «Sino all'entrata in vigore delle linee guida regionali di cui al comma 6, gli impianti energetici di cui al comma 1, e loro ampliamenti, possono essere autorizzati in zona agricola esclusivamente qualora richiesti dall'imprenditore agricolo a titolo principale». Tale disposizione eccede la competenza della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione e ciò per contrasto con la normativa statale di principio in materia di fonti rinnovabili.

La disposizione regionale in parola contrasta infatti con i principi fondamentali di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 79/1999 secondo cui, in specifica attuazione della Direttiva 96/92/CE (anch'essa, quindi, violata dal legislatore regionale), «Le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sono libere nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico contenuti nelle disposizioni del presente decreto».



Tale principio implica che a tale attività si accede in condizioni di uguaglianza, senza discriminazioni nelle modalità, condizioni e termini per il suo esercizio. La disposizione regionale, dunque, risulta affetta da incostituzionalità nella parte in cui consente, contrariamente a quanto previsto dalla normativa statale, soltanto a specifici soggetti (gli imprenditori agricoli a titolo principale) di poter essere eventualmente autorizzati a costruire o ampliare gli impianti in parola in zone agricole.

Tale disposizione contrasta quindi anche con l'art. 3 della Costituzione ponendo una ingiustificata discriminazione tra soggetti che possono assumere l'iniziativa economica di produzione di energia da fonti rinnovabili.

D) Per tutte le considerazioni di cui ai paragrafi che precedono, anche il comma 8 dell'art. 111 appare incostituzionale, in via derivata, laddove prevede che «La Giunta regionale è autorizzata ad emanare provvedimenti esplicativi e di indirizzo in merito all'applicazione delle disposizioni di cui al presente art.».

L'art. 6, nei commi da 1 a 5 prevede: «1. È istituito il Servizio regionale di vigilanza.

2. La Giunta regionale, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera b), della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 54 “legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 “Statuto del Veneto” individua la struttura di cui al comma 1 e ne determina le relative competenze.

3. In particolare spettano al Servizio regionale di vigilanza le attività di controllo e di vigilanza:

a) correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione alle province e alla Città metropolitana di Venezia, di cui all'art. 2, comma 1, della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19;

b) relative alla tutela e salvaguardia della fauna selvatica e all'attività di prelievo venatorio di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” e alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio” nonché della fauna ittica e della pesca nelle acque interne di cui alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 “Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto” ricadenti nelle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione alle province e alla Città metropolitana di Venezia, di cui all'art. 2, comma 1 della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19;

c) relative alle competenze di cui all'art. 57 della legge regionale 31 ottobre 1980, n. 88 “Legge generale per gli interventi nel settore primario”.

4. Il personale addetto alle attività di polizia provinciale correlate alle funzioni di cui al comma 3, lettere a) e b) già inserito, ai sensi dell'art. 9, comma 7, della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19, nella dotazione organica delle province e della Città metropolitana di Venezia viene trasferito nella dotazione organica della Regione e assegnato al Servizio regionale di vigilanza.

5. Al personale di cui al comma 4 sono garantite tutte le indennità e il trattamento economico già maturati ed in godimento nell'Amministrazione di provenienza e sono conservate le qualifiche di cui sono titolari.».

Il comma 5 prevede, come si vede, che al personale addetto alle attività di polizia provinciale ricollocato presso la Regione sono garantite tutte le indennità e il trattamento economico già maturati e in godimento e sono conservate le qualifiche di cui era già titolare.

La disposizione appare illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera h) Cost.

Il mantenimento delle qualifiche previste per il personale della polizia provinciale trasferito al servizio regionale di vigilanza, così come disciplinato dal comma in esame comporta anche il mantenimento la qualifica di agente di polizia giudiziaria.

In tal modo, la norma invade la competenza statale esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» di cui all' art. 117, comma 2, lettera h) Cost.

Lo Stato ha infatti esercitato tale competenza esclusiva nel senso di escludere che il personale delle regioni possa rivestire la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.



Ciò risulta dalla legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), e in particolare l'art. 5, giusta il quale «1. Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche:

a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al controllo, ai sensi dell'art. 221, terzo comma, del codice di procedura penale» tenuto conto che il vigente ordinamento non contempla che personale regionale possa svolgere le funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, così come previsto per il personale che svolge servizio di polizia municipale»; e dall'art. 57, comma 2, lettera b) c.p.p., giusta il quale «sono agenti di polizia giudiziaria: b) le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio».

Nessuna di queste disposizioni menziona personale alle dipendenze delle regioni.

La legge regionale, nel riorganizzare i servizi di vigilanza regionali anche mediante il trasferimento di parti del personale della polizia provinciale o municipale, non può quindi operare in modo da attribuire a tale personale, divenuto a tutti gli effetti personale regionale, la suddetta qualifica di agente di polizia giudiziaria.

D'altra parte, non vi è dubbio che nella materia di legislazione esclusiva in questione rientri anche l'attribuzione delle qualifiche di ufficiale e agente di polizia giudiziaria. Il possesso di tali qualifiche è infatti essenziale per lo svolgimento delle funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, sicché l'attribuzione di tali qualifiche costituisce parte integrante della relativa disciplina di fonte statale.

L'art. 20 dispone: «1. All'art. 12 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 37, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

“3-bis. Ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza i dirigenti e dipendenti dell'Agenzia, mantengono l'iscrizione all'INPS Gestione Dipendenti Pubblici - ex Gestione INPDAP - ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali”».

La legge regionale n. 37/2014 ha istituito l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario.

Ai sensi dell'art. 2 di questa legge, «1. L'Agenzia svolge attività di supporto alla Giunta regionale nell'ambito delle politiche che riguardano i settori agricolo, agroalimentare, forestale e della pesca; inoltre svolge le seguenti funzioni:

a) ricerca applicata e sperimentazione finalizzate al collaudo e alla diffusione in ambito regionale delle innovazioni tecnologiche e organizzative volte a migliorare la competitività delle imprese e delle filiere produttive, la sostenibilità ambientale, nei comparti agricolo, agroalimentare, forestale e della pesca;

b) diffusione, supporto e trasferimento al sistema produttivo delle innovazioni tecnologiche, organizzative, di processo e di prodotto, ivi compresi i processi di valorizzazione e certificazione della qualità, nonché di diversificazione delle attività, volti a migliorare la competitività delle imprese e la sostenibilità ambientale nei comparti, agricolo, agroalimentare, forestale e della pesca, anche tramite l'avvalimento di strutture produttive private rappresentative delle diverse realtà produttive del territorio regionale;

c) salvaguardia e tutela della biodiversità vegetali e animali di interesse agrario, naturalistico e ittico nonché gestione del demanio forestale regionale sulla base delle linee di indirizzo approvate dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare;

c-bis) censire il patrimonio ambientale costituito dalla fauna selvatica, studiarne lo stato, l'evoluzione e i rapporti con le altre componenti ambientali, anche in funzione della predisposizione del piano faunistico-venatorio regionale, ivi compresa la espressione dei pareri tecnico-scientifici richiesti;

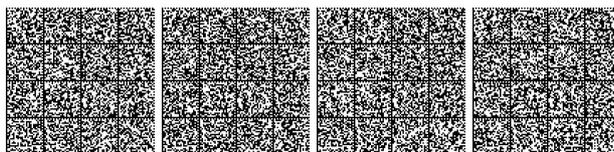
d) raccordo fra strutture di ricerca ed attività didattiche e sperimentali degli istituti di indirizzo agrario, presenti sul territorio regionale, al fine di trasferire e testare la domanda di innovazione proveniente dagli operatori».

L'art. 12, nei primi tre commi, prevede che «1. Con la deliberazione con cui la Giunta regionale impartisce le direttive cui l'Agenzia deve attenersi nello svolgimento delle proprie attività e gli indirizzi in materia di organizzazione, è definito il quadro generale dell'assetto strutturale e organizzativo dell'Agenzia.

2. Il direttore, entro sessanta giorni dalla approvazione del provvedimento di cui al comma 1, provvede ad adottare il regolamento di organizzazione e a definire l'assetto strutturale e propone la dotazione organica, nei limiti definiti dalla Giunta regionale.

3. Ai dirigenti e dipendenti dell'Agenzia si applica il Contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell'art. 13».

L'art. 20 qui impugnato, come visto, aggiunge il comma 3-bis all'art. 12 della legge regionale n. 37 del 2014 disponendo che ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza i dirigenti e dipendenti dell'Agenzia, mantengano l'iscrizione all'INPS Gestione Dipendenti Pubblici - ex Gestione INPDAP - ex Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali.



La disposizione appare illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera o) Cost.

La materia della previdenza sociale è riservata alla competenza esclusiva dello Stato ed è quindi regolamentata soltanto dalla normativa nazionale.

La disposizione in esame incide direttamente sulla disciplina della previdenza sociale poiché prevede che il personale in questione, benché inquadrato nella contrattazione collettiva delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, cioè come personale soggetto all'iscrizione alla gestione ordinaria Inps, mantenga invece l'iscrizione alla speciale gestione Inps per i dipendenti pubblici, già iscritti all'Inpdap e alla Cassa pensioni dipendenti enti locali.

In tal modo la norma impugnata dispone in modo diretto sulle modalità di iscrizione previdenziale e sugli oneri che il trattamento previdenziale di tali dipendenti comporta sul bilancio dell'Inps.

Evidente è, di conseguenza, l'invasione della competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lettera o) Cost. *Articolo 29, commi 3 e 4*

Queste disposizioni prevedono:

«3. Al fine del conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa di cui all'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)" ed all'art. 17, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", con effetto dal 1° gennaio 2017 in presenza di riorganizzazioni dell'area tecnico-amministrativa degli enti del Servizio sanitario regionale derivanti dall'applicazione della legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19 "Istituzione dell'ente di governante della sanità regionale veneta denominato 'Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto - Azienda Zero'. Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS" i fondi per la contrattazione integrativa del personale dirigenziale dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo sono permanentemente ridotti di un importo pari ai risparmi derivanti dalla diminuzione delle strutture complesse operata in attuazione di detti processi di riorganizzazione, anche laddove non abbiano comportato riduzione del personale in servizio.

4. I risparmi conseguiti dagli enti del Servizio sanitario regionale ai sensi del comma 3 possono essere destinati in quota parte dalla Regione alla costituzione e integrazione dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dell'azienda costituita ai sensi dell'art. 1 della legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19, in relazione alla dotazione organica dell'azienda predetta e delle funzioni alla stessa trasferite dagli enti del Servizio sanitario regionale.»

In sostanza, il comma 3 dell'art. 29 prevede che in presenza di riorganizzazioni dell'area tecnico-amministrativa degli enti del Servizio sanitario regionale derivanti dall'istituzione dell'«Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto - Azienda Zero» i fondi per la contrattazione integrativa del personale dirigenziale dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo sono permanentemente ridotti di un importo pari ai risparmi derivanti dalla diminuzione delle strutture complesse operata in attuazione di detti processi di riorganizzazione, anche laddove non abbiano comportato riduzione del personale in servizio.

Il successivo comma 4 dispone che i risparmi conseguiti dagli enti del Servizio sanitario regionale, ai sensi del precedente comma, possono essere destinati in quota parte dalla Regione alla costituzione e integrazione dei fondi per la contrattazione integrativa del personale della predetta Azienda in relazione alla dotazione organica e delle funzioni alla stessa trasferite dagli enti del Servizio sanitario regionale.

La disposizione in esame appare illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, terzo comma e secondo comma, lettera l) Cost.

Le suddette previsioni non recano espressamente il riferimento al limite percentuale previsto, per detta tipologia di risparmi, dall'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 98/2011, secondo cui le economie derivanti da spese di riordino e ristrutturazione amministrativa possono essere utilizzate annualmente nell'importo massimo del 50% per la contrattazione integrativa.



Quest'ultima previsione costituisce un principio generale di coordinamento della finanza pubblica, in quanto mira a contemperare le esigenze di contenimento della spesa pubblica, che implicano il definitivo consolidamento dei risparmi di spesa derivanti dalle ristrutturazioni, con le esigenze, pure meritevoli di considerazione, dell'incentivazione del personale tramite la contrattazione integrativa.

Nessuna pubblica amministrazione può quindi derogare al suddetto limite quantitativo di destinazione dei risparmi al finanziamento della contrattazione integrativa.

Pertanto, il suddetto comma 4 si pone in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica; sia, *comunque* con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

È infatti nella contrattazione collettiva integrativa che debbono trovare definitiva quantificazione le risorse destinate al finanziamento dei relativi contratti, con la previsione delle fonti da cui trarle, a cominciare dai risparmi di spesa di cui all'art. 16, commi 4 e 5, decreto-legge n. 98/2011.

Articolo 30, commi 1 e 2.

Questa disposizione prevede:

«1. Dopo il comma 3 dell'art. 4 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 56, sono aggiunti i seguenti:

“3-*bis*. Ai professori e ricercatori universitari inseriti in assistenza è riconosciuto il trattamento economico previsto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 517/1999, dovendo pertanto essere garantita, a carico del Servizio sanitario regionale, l'equiparazione della retribuzione complessiva tra personale universitario e personale del Servizio sanitario nazionale, mediante l'attribuzione di un'eventuale indennità integrativa determinata nella misura necessaria ad assicurare al personale universitario un trattamento economico complessivo non inferiore a quello attribuito al personale del Servizio sanitario nazionale di pari anzianità ed incarico.

3-*ter*. La Regione, direttamente o per il tramite delle Aziende ospedaliere di Padova e Verona, può assumere, ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, oneri per la chiamata di professori ai sensi dell'art. 18, comma 1, della predetta legge n. 240 del 2010, limitatamente ai dipendenti delle Aziende ospedaliere di Padova e Verona muniti di abilitazione all'insegnamento universitario.».

2. Agli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo si fa fronte con le risorse del Fondo Sanitario regionale allocate alla Missione 13 “Tutela della salute” Programma 01 “Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA” Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2017-2019.».

La disposizione, come si vede, è finalizzata a riconoscere ai professori e ricercatori universitari, che svolgono attività assistenziale all'interno delle aziende ospedaliere-universitarie, un trattamento economico che garantisca l'equiparazione della retribuzione complessiva tra personale universitario e personale del Servizio sanitario nazionale, mediante l'attribuzione di un'eventuale indennità integrativa, a carico del Servizio sanitario regionale, determinata nella misura necessaria ad assicurare al personale universitario un trattamento economico complessivo non inferiore a quello attribuito al personale del servizio Sanitario nazionale di pari anzianità ed incarico.

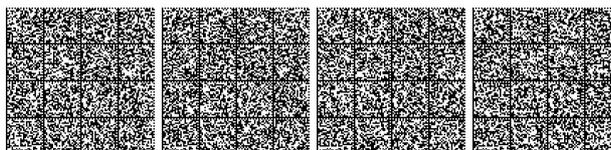
La norma appare illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e dell'art. 81 Cost.

Diversamente da quanto stabilito nel comma in esame, l'art. 6 del decreto legislativo n. 517/1997, superando le disposizioni dell'art. 102 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1980 volte a garantire l'equiparazione economica tra personale universitario e personale del Servizio sanitario nazionale, ha disposto che ai professori e ricercatori universitari, che svolgono attività assistenziale, oltre al trattamento economico a carico delle rispettive università, debbano essere corrisposti da parte del Servizio sanitario nazionale:

1. un trattamento aggiuntivo graduato in relazione alle responsabilità connesse ai diversi tipi di incarico;



2. un trattamento aggiuntivo graduato in relazione ai risultati ottenuti nell'attività assistenziale e gestionale, valutati secondo parametri di efficacia, appropriatezza ed efficienza, nonché all'efficacia nella realizzazione della integrazione tra attività assistenziale, didattica e di ricerca;

3. ove spettanti, i compensi legati alle particolari condizioni di lavoro.

Detti emolumenti devono essere erogati nei limiti delle disponibilità del fondo di riferimento e, comunque, nei limiti delle risorse da attribuire ai sensi dell'art. 102, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1980.

Pertanto la disposizione in esame, disponendo in maniera difforme a quanto previsto dalla legislazione statale vigente relativamente ai trattamenti economici riguardanti i rapporti di lavoro del personale dipendente, contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Essa, infatti, modifica unilateralmente la parte economica del rapporto di lavoro dei medici interessati, ripristinando il regime di equiparazione rigida tra livelli retributivi del personale sanitario e del personale universitario adibito al servizio sanitario; laddove la normativa statale di riferimento, a cui l'autonomia collettiva deve uniformarsi, prevede un trattamento aggiuntivo parametrato non ai livelli retributivi del personale sanitario, bensì alle responsabilità, ai risultati, alle particolari condizioni di lavoro. Ciò, allo scopo di tenere conto anche dal punto di vista retributivo della specificità del ruolo, anche in ambito sanitario, svolto dal personale universitario medico, evitando ogni appiattimento retributivo rispetto a categorie professionali non omogenee.

Inoltre, l'art. 30, comma 1, consentendo l'erogazione di compensi che potrebbero risultare superiori a quelli previsti dalla legislazione vigente, è suscettibile di determinare oneri per i quali la copertura indicata al comma 2 potrebbe non risultare idonea, con conseguente contrasto con l'art. 81 della Costituzione. Le spese in questione non sono infatti minimamente quantificate, e la stessa effettività della copertura indicata dal comma 2 appare incerta, poiché porta l'onere in questione a gravare sul finanziamento ordinario dei livelli essenziali di assistenza, in aggiunta al coacervo delle gravose spese correnti già gravanti su tale essenziale voce contabile.

L'art. 31, comma 1 reca «Modifiche all'art. 40 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 55 "Norme sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle unità locali socio sanitarie e delle aziende ospedaliere in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 'Riordino della disciplina in materia sanitaria', così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517».

L'art. 31 comma 1, nel modificare l'art. 40 cit., riguardante il Collegio dei revisori delle Aziende sanitarie locali, prevede nel nuovo comma 5 dell'art. 40 che «i componenti del Collegio hanno diritto al rimborso delle sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali nell'esercizio delle loro funzioni. Non sono previsti rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda sanitaria».

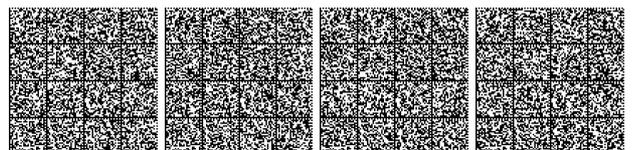
La norma appare illegittima per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione

La *ratio* della norma è volta alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi e al contenimento delle spese per missioni; tuttavia va osservato che il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, in seno ai collegi sindacali delle aziende sanitarie, svolge il compito di controllo e vigilanza dei conti pubblici ed è, generalmente, un Dirigente (soggetto al regime retributivo della onnicomprensività) che soggiace alla disciplina primaria sul trattamento di missione dei pubblici dipendenti, regolata dall'art. 26 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, e dalla legge 26 luglio 1978, n. 417 e successive modifiche ed integrazioni.

Detti compiti di vigilanza, attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze, anche mediante l'operato dei propri rappresentanti in seno ai Collegi sindacali, sono regolati dalla legge n. 196/2009. In particolare, l'art. 16 dispone che: «1. Al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica di cui all'art. 14, funzionali alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ove non già prevista dalla normativa vigente, è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di



revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche, con esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali e, fatto salvo quanto previsto dall'art. 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, degli enti ed organismi da questi ultimi vigilati, fermo restando il numero dei revisori e dei componenti del collegio. 2. I collegi di cui al comma 1 devono riferire, nei verbali relativi alle verifiche effettuate, circa l'osservanza degli adempimenti previsti dalla presente legge e da direttive emanate dalle amministrazioni vigilanti».

Ciò premesso, l'individuazione delle spese rimborsabili nelle «sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali nell'esercizio delle loro funzioni» non permette ai componenti del collegio dei revisori l'assolvimento della primaria funzione di controllo della spesa pubblica.

Si evidenzia, altresì, che, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, in capo al Ministero dell'economia e finanze sono attribuiti compiti di controllo di regolarità amministrativa e contabile, anche mediante l'attività dei Collegi di revisione e sindacali, al fine di assicurare la legittimità e proficuità della spesa. Ancora, ai sensi dell'art. 20 dello stesso decreto legislativo n. 123/2011, i Collegi di cui trattasi provvedono agli altri compiti ad essi demandati dalla normativa vigente, compreso il monitoraggio della spesa pubblica.

Inoltre, non può non evidenziarsi che la previsione impugnata compromette l'autonomia delle attività di vigilanza del collegio con particolare riguardo ai componenti fuori sede e stride anche con l'obbligo di partecipazione a tutte le attività di verifica pianificate dallo stesso organo di controllo, potendo far venire meno il principio di collegialità del collegio.

Pertanto, il contingentamento delle spese, così come regolato nella legge regionale risulta non solo in contrasto con le funzioni di controllo in capo al Ministero dell'economia e delle finanze — tenendo altresì presente che, laddove il rappresentante sia un dirigente dello stesso, si applicherebbe l'onnicomprensività del trattamento retributivo, per cui non sarebbe destinatario del compenso previsto — ma è anche limitativo dell'attività connessa ai doveri e alle conseguenti responsabilità in capo ai Collegi sindacali, in tutti quei casi in cui le Amministrazioni, titolari del potere di designazione, optino, in base a valutazioni discrezionali, per un componente sindaco non residente nel luogo in cui ha sede l'ente.

Per queste ragioni il comma 1 del predetto articolo si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, segnatamente nella parte relativa alla materia del coordinamento della finanza pubblica, ravvisandosi, nella sostanza, elementi di disarmonia con la normativa statale in materia di vigilanza e controllo sulla spesa pubblica.

La compresenza di componenti statali e regionali nei collegi sindacali in questione costituisce un essenziale meccanismo di coordinamento finanziario nel campo della spesa sanitaria, e ne rappresenta quindi un principio fondamentale. Misure che irrazionalmente compromettano il funzionamento di tali organi si pongono quindi in contrasto con tale principio.

P. Q. M.

Tutto ciò premesso, il Presidente del Consiglio ricorre a codesta Corte costituzionale affinché voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dei seguenti articoli: art. 33, art. 34, commi 3 e 4, art. 63, comma 7, art. 68 comma 1, art. 79 comma 1, art. 95 commi 2, 4, 5, art. 83, art. 111 commi 2, 3, 4, 5, 7, 8, art. 6, comma 5, art. 20, art. 29 commi 3 e 4, art. 30 comma 1, art. 31, comma 1 della legge della Regione Veneto n. 30 del 30 dicembre 2016.

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2017 completa di relazione.

Roma, addì 28 febbraio 2017

L'Avvocato dello Stato: AIELLO



n. 59

Ordinanza del 22 novembre 2016 della Commissione tributaria regionale di Milano sul ricorso proposto da Roggi Maria contro Agenzia riscossione Milano Equitalia, Comune di Milano e Regione Lombardia

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Possibilità della notificazione diretta, senza intermediario, da parte del concessionario della riscossione, mediante invio della raccomandata, con avviso di ricevimento; Notificazione della cartella di pagamento tramite il servizio postale - Applicabilità dell'art. 7 della legge n. 890 del 1982 - Mancata previsione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 26, primo comma, come modificato dall'art. 12 [, comma 1,] del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della L. 28 settembre 1998, n. 337) e dall'art. 1 [, comma 1], lett. c), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, e D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI MILANO

SEZIONE 7

Riunita con l'intervento dei signori:

Punzo Roberto - Presidente e relatore;

Granata Ennio - giudice;

Ocello Maria - giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 823/2016, depositato l'11 febbraio 2016, avverso la sentenza n. 6086/2015 sez: 40 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Milano;

Contro: AG. Riscossione Milano Equitalia servizi di riscossione S.p.a.; proposto dall'appellante: Roggi Maria, viale Stelvio 35 - 20159 Milano; difeso da: Iannilli Noemi, via L. Devoto 10 - 20100 Milano.

Terzi chiamati in causa: Comune di Milano - 20100 Milano.

Altre parti coinvolte: Regione Lombardia - 20100 Milano.

Atti impugnati:

preavviso di fermo amministrativo n. 06880201400037715000 TARSU/TIA 20;

1.1) Vista la sentenza n. 6086/40/15, pronunciata *inter partes* dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, che ha dichiarato inammissibile il ricorso giudiziale della contribuente, avente ad oggetto, congiuntamente, l'impugnazione (sotto svariati profili di nullità - inesistenza - illegittimità formale e sostanziale degli atti e delle notifiche, e di non debenza dei tributi ingiunti): a) del «Preavviso di fermo amministrativo» della autovettura (pertinente al mancato pagamento anche di obbligazioni extratributarie, per le quali la parte ha agito separatamente), comunicato alla ricorrente dall'Agente esattoriale Equitalia Nord spa; b) delle cartelle esattoriali — tre — oggetto del «Preavviso» stesso, emesse per tasse e tributi locali (TARSU; tassa automobilistica regionale, con sanzione amministrativa contestualmente applicata) - inerenti alle annualità 2003-2008-2009-2010; c) dei provvedimenti impositivi sottostanti alle cartelle stesse;

Visto il ricorso in appello (con contestuale istanza di sospensione cautelare dell'esecutività degli atti impugnati), con cui la contribuente sig.ra Roggi, a mezzo del di lei difensore, ha chiesto in riforma totale della pronuncia di I grado — previa declaratoria di ammissibilità dell'impugnazione del «Preavviso» di fermo amministrativo — nel merito, a questa Commissione tributaria regionale che sia dichiarata la nullità (ovvero venga disposto l'annullamento) del preavviso di fermo e delle cartelle impuginate, con le conseguenziali declaratorie (stante la maturata decadenza/prescrizione) di non debenza delle somme ingiunte;

Viste le controdeduzioni, con cui il Comune di Milano, costituitosi in questa fase, rappresentato e difeso come in atti, ha resistito, chiedendo il rigetto dell'appello, con il favore delle spese;



Dato atto della mancata costituzione nel presente giudizio di appello delle altre parti, nonostante la avvenuta rituale notifica del ricorso;

Letti gli atti e i documenti, sentite le parti comparse all'udienza all'uopo fissata per la discussione e la decisione sia sul merito, sia sull'istanza cautelare;

Il collegio premette quanto segue.

1.2) Con la sentenza ora impugnata, i primi giudici, rilevato che la Roggi ha impugnato, sotto svariati profili, il preavviso di fermo amministrativo e le cartelle di pagamento sottese per TARSU e tassa automobilistica, chiedendone l'annullamento, in una con la declaratoria di non debenza delle obbligazioni tributarie presupposte, hanno concluso — nella molto sintetica parte motiva — per l'inammissibilità del ricorso (con condanna alle spese secondo soccombenza), non essendo il preavviso di fermo autonomamente impugnabile, ai sensi dell'art. 19 decreto legislativo n. 546; sotto altro e concorrente aspetto, tardiva è stata dichiarata (con inammissibilità, anche in «*parte qua*» del ricorso) l'impugnazione delle cartelle di pagamento, delle quali la contribuente aveva dedotto di non essere mai venuta a conoscenza, prima del «Preavviso di fermo» - e che invece, secondo i primi giudici, sono state notificate in date di gran lunga anteriori alla scadenza dei termini (60 giorni) fissati per la proposizione del ricorso giudiziale.

Nell'atto di appello, la sig.ra Roggi, assistita e difesa come in atti riepilogate le circostanze di fatto, si duole dell'ingiustizia della sentenza perché è stato dichiarato inammissibile il ricorso avverso il preavviso di fermo amministrativo, nonostante — in diritto — la Cassazione a sezioni unite abbia definitivamente statuito la possibilità di impugnare autonomamente il preavviso in questione e — in fatto — nei caso *de quo* l'impugnazione del preavviso stesso sia avvenuta tempestivamente, ben entro il termine dei 60 giorni dalla ricezione del provvedimento, emesso il 22 ottobre 2014, con ricorso alla CTP in data 18 dicembre 2014.

Su questi presupposti, la contribuente rinnova, come meglio verrà riportato *infra*, eccezioni di nullità - illegittimità delle cartelle (delle quali assume di avere avuto conoscenza solo con il «Preavviso») per vizi (non solamente procedurali e intrinseci, ma in primo luogo) di notifica, oltre che di ogni altro atto presupposto, deducendo l'avvenuta estinzione (per decadenza-prescrizione) delle obbligazioni tributarie sottostanti; eccepisce altresì, in rito, la tardività e quindi la inutilizzabilità dei documenti avversariamente prodotti in I grado.

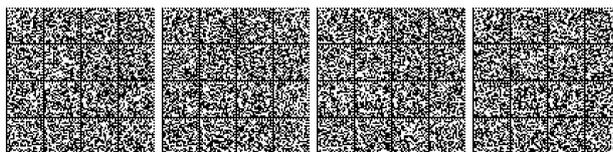
2.1) Il collegio ritiene in via pregiudiziale non condivisibile la statuizione dei primi giudici circa la inammissibilità dell'impugnazione del preavviso di fermo amministrativo.

I giudici di I grado non hanno dato ingresso al ricorso della contribuente avverso il «Preavviso» esattoriale asseritamente conformandosi, come espressamente è scritto in motivazione, agli orientamenti giurisprudenziali di legittimità (affermano i giudici della CTP, infatti, che il «Preavviso» non è incluso tra gli atti autonomamente impugnabili contemplati dall'art. 19 del decreto legislativo n. 546/92, né arreca alcuna menomazione al patrimonio, sicché «il debitore destinatario del preavviso è carente dell'interesse ad adire il giudice», in conformità a quanto deciso dalla Corte di cassazione, della quale vengono citate, in sentenza, gli estremi di due sentenze peraltro temporalmente risalenti).

In realtà la Cassazione, con orientamento consolidato da anni (da ben prima della decisione di I grado della CTP), ha statuito, difformemente da quanto sostengono i primi giudici, che «Il preavviso di fermo amministrativo ex art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. , 602 che riguardi una pretesa creditoria dell'ente pubblico di natura tributaria è impugnabile innanzi al giudice tributario, in quanto atto funzionale a portare a conoscenza del contribuente una determinata pretesa tributaria, rispetto alla quale sorge ex art. 100 del codice di procedura civile l'interesse del contribuente alla tutela giurisdizionale per il controllo della legittimità sostanziale della pretesa impositiva, a nulla rilevando che detto preavviso non compaia esplicitamente nell'elenco degli atti impugnabili contenuto nell'art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, in quanto tale elencazione va interpretata in senso estensivo, sia in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente e di buon andamento della P.A., che in conseguenza dell'allargamento della giurisdizione tributaria operato con la legge 28 dicembre 2001, n. 448» (massima ufficiale *CED*): così le sezioni unite n. 10672 dell'11 maggio 2009 (Pres. Carbone, est. Botta).

A questa pronuncia, sono seguite in termini Cass.ss.uu. 11087/10 e (a sezioni semplici) Cass., 26196/11, e da ultimo Cass., 701 del 2014.

La giurisprudenza di legittimità si è ormai consolidata nei termini ora esposti, che questo collegio condivide *in toto* e fa propri, in un'ottica di potenziamento e valorizzazione, in senso costituzionalmente orientato, della «giustiziabilità» immediata di ogni pretesa tributaria di cui il contribuente venga a conoscenza, anche soltanto mediante un atto come il «Preavviso» in questione, in modo da consentire all'interessato di ottenere pronuncia giudiziale di merito



che — come ha affermato la Corte di cassazione in altre decisioni in materia di impugnabilità di atti non espressamente menzionati dall'art. 19 del decreto legislativo n. 546/92 — neutralizzi «l'avanzamento del procedimento di imposizione e riscossione».

Nel caso di specie, avendo la contribuente proposto il ricorso giudiziale alla CTP con notifica alle controparti il 18 dicembre 2014 ben entro il termine prescritto dei 60 giorni, deve avere ingresso l'impugnazione del preavviso e diventano altresì ammissibili, ai sensi e nei limiti consentiti dall'art. 19 decreto legislativo n. 546/92 comma 3 («... La mancata notificazione di atti autonomamente impugnabili, adottati precedentemente all'atto notificato, ne consente l'impugnazione unitamente a quest'ultimo»), le questioni attinenti alla legittimità ed efficacia degli atti presupposti congiuntamente impugnati dalla contribuente a cui il preavviso stesso (la cui legittimità la parte contesta proprio perché basato su atti viziati) fa riferimento, cioè le cartelle, e i provvedimenti impositivi presupposti (*cf.* da ultimo Cassa., n. 701/2014).

2.2) Sono pertanto legittimamente introdotte le questioni attinenti alla (in)validità delle notifiche degli atti tributari per cui è stato emesso il «Preavviso».

Come emerge dai documenti versati in causa e come è incontroverso, tutte le notifiche sono avvenute a mezzo del servizio postale, con modalità sicuramente diverse da quelle ordinariamente previste dalla legge n. 890/82, come denuncia la Roggi, che, nei motivi di appello, reitera (ancorché in maniera notevolmente disorganica) svariate eccezioni, tutte a supporto della inesistenza giuridica delle notifiche *de quibus*, così sintetizzabili:

l'avvenuta notifica a mezzo posta è stata effettuata direttamente da parte di Equitalia Nord (come risulta dalle stesse deduzioni dell'esattore) che avrebbe così illegittimamente omesso di avvalersi della indispensabile intermediazione dell'agente della notificazione, con omissione delle formalità prescritte anche dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73; mancano le relate di notifica degli atti così asseritamente notificati, nonché la sottoscrizione dell'ufficiale giudiziario e del sigillo; l'avvenuto recapito, a mezzo del servizio postale, di tutte le cartelle (della cui esistenza la ricorrente assume di avere avuto conoscenza solo al momento in cui ha ricevuto il «Preavviso»), è avvenuto non a mani proprie ma al portiere, senza osservanza, nella consegna del plico, da parte dell'agente postale dell'ordine preferenziale, indicato nell'art. 7, comma 2 e 3, legge n. 890/82; non vi è stato l'invio della seconda raccomandata prescritta dalla legge n. 890/82, art. 7 u.c., come pure da omologhe disposizioni in materia di notificazioni fiscali, nel caso di consegna (come nella fattispecie) non a mani proprie; non è stato identificato il consegnatario - genericamente indicato come «portiere», neppure identificabile *ex post*, avendo chi ha ricevuto il plico apposto una sigla illeggibile.

Su questi presupposti della giuridica inesistenza (ovvero di nullità insanabile) della notifica delle cartelle di pagamento, l'appellante conclude chiedendo (oltre che la sospensione cautelare degli atti), l'annullamento, con la miglior formula, del «preavviso di fermo» e delle cartelle impugnate, con correlativa declaratoria di non debenza (per «prescrizione» e «decadenza»), in difetto, di tempestivi e validi atti interruttivi delle tasse, tributi (che si riferiscono alle annullabilità 2010 e precedenti) e accessori vari, dei quali ultimi l'appellante contesta anche *il quantum*.

2.3) L'unica controparte costituitasi in questo grado, il Comune di Milano, resiste e, nelle proprie controdeduzioni, eccipisce in primo luogo la carenza di legittimazione passiva dell'ente relativamente alle problematiche sollevate dalla contribuente attinenti alla validità e notifiche delle cartelle del concessionario; contesta l'assunto dell'appellante circa la mancanza di atto presupposto per la valida iscrizione a ruolo della tassa rifiuti, perché nella fattispecie l'atto propedeutico esiste ed è da individuare nelle due denunce della Roggi medesima di nuova occupazione dell'appartamento e del box oggetto di tassazione, avvenuta per ammontare corrispondente ai dati dichiarati. Il Comune conclude chiedendo, nel merito, che sia rigettato l'appello.

Quanto alle posizioni assunte in I grado dalle altre due appellate (non costitutesi avanti a questa Commissione regionale), si legge negli atti che Equitalia Nord, nelle proprie difese avanti alla CTP aveva chiesto il rigetto del ricorso, assumendo di avere provveduto alle notifiche direttamente, mediante invio di ciascuna cartella tramite raccomandata con avviso di ricevimento, valendosi della facoltà concessa all'esattore dall'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73, restando così non necessarie né la collaborazione di terzi, come l'ufficiale giudiziario, né la relata di notifica, e senza che possa essere neppure invocata, perché inapplicabile, la disciplina della legge n. 890/82: di qui la legittimità delle notifiche degli atti esattivi, come da costante giurisprudenza di legittimità.

La Regione Lombardia, nelle difese di I grado, aveva a sua volta sostenuto di avere regolarmente e validamente notificato nei termini l'avviso di accertamento, come da documentazione prodotta, eccependo di non considerarsi responsabile, dopo l'avvenuta iscrizione a ruolo, della riscossione, affidata al concessionario, solo legittimato anche rispetto alle avversarie censure relative alle cartelle.



3.1) Così sintetizzate le vicende processuali e le questioni emerse, passando alla decisione, rispetto alle altre problematiche di causa assume evidente carattere pregiudiziale l'esame della contestata (in)validità delle varie notifiche, esame da condursi sulla base della correlativa documentazione [ritualmente prodotta da tutte le controparti con largo anticipo rispetto alla scadenza dei venti giorni liberi rispetto all'udienza della CTP tenutasi l'8 giugno 2015: è quindi *ictu oculi* infondata l'eccezione dell'appellante di decadenza per mancato rispetto dei termini dell'art. 32 decreto legislativo n. 546/92].

Nel suo atto di gravame, centrato principalmente sui vizi della fase di riscossione e sul correlativo difetto di legittimazione notificatoria diretta da parte di Equitalia, l'appellante ripropone molto genericamente anche eccezioni attinenti agli atti impositivi presupposti, sotto i profili dell'inesistenza delle notificazioni ovvero ancora più radicalmente della mancata emissione, da parte delle amministrazioni, dei provvedimenti impositivi medesimi.

Le eccezioni mosse sugli atti presupposti sono da ritenere palesemente infondate o inammissibili.

In ordine alla tassa automobilistica regionale (anno 2003), preliminarmente va rilevato che nell'atto di appello, quanto al provvedimento impositivo della Regione (pacificamente inviato dall'ente tramite il servizio postale al domicilio della contribuente) non sono rinvenibili specifiche censure in ordine all'esplicita affermazione, contenuta nella sentenza della CTP, secondo cui l'avviso di accertamento in parola è stato ritualmente notificato «in data 11 novembre 2006»: ne consegue che per difetto di «motivi specifici di impugnazione» in questa sede, *ex art. 53* decreto legislativo n. 546/92, è precluso il riesame di tale statuizione.

La dedotta (dall'appellante) omessa notifica di provvedimenti accertativi (prima dell'emissione della cartella) del Comune costituisce poi eccezione del tutto erronea ed inconferente, perché il Comune non era tenuto ad emettere alcun avviso di accertamento (in conformità alla natura e alla normativa della TARSU), in un caso come il presente di semplice iscrizione a ruolo degli importi che risultavano matematicamente dovuti sulla base e in diretta applicazione dei dati dichiarati dalla contribuente con le denunce di occupazione.

Escluso quindi che siano rilevabili e rilevanti in questa sede vizi di nullità/inesistenza delle notifiche di provvedimenti emessi dagli enti impositori, l'attenzione si sposta sulle notifiche delle cartelle di pagamento, su cui il discorso è decisamente più complesso, investendo anche controversi profili di diritto.

3.2) Documentalmente dagli atti si desume che:

a) dopo l'iscrizione a ruolo della tassa automobilistica regionale dovuta, è seguita, per tale tributo, con raccomandata postale a/r, la notifica della cartella, inviata in plico chiuso direttamente dal concessionario della riscossione, avvenuta, in data 7 gennaio 2010, sempre mediante consegna al portiere dello stabile (come risulta dalla ricevuta di ritorno) con sottoscrizione illeggibile;

b) per quanto concerne la tassa rifiuti, dopo l'iscrizione a ruolo, le cartelle di pagamento, con cui è stato direttamente ingiunto il pagamento della tassa rifiuti per gli anni dal 2008 al 2010, sono state inviate dall'emittente Equitalia Nord al domicilio della contribuente a mezzo del servizio postale e ivi consegnate al portiere (che ha firmato, in entrambi i casi, la ricevuta di ritorno con sottoscrizione illeggibile) dello stabile rispettivamente in data 7 gennaio 2010, per le annualità 2008 e 2009, e 23 gennaio 2012, per l'annualità 2010;

c) in tutte le notifiche, non risulta (neppure tramite la c.d. «crocettatura») dalle ricevute di ritorno, così come compilate, che l'agente postale abbia effettuato la consegna al portiere dopo aver vanamente ricercato all'indirizzo il destinatario e le altre persone di cui all'art. 7, comma 2 legge n. 890;

d) una volta effettuata la consegna al portiere, non vi è stato il compimento di alcuna ulteriore incombenza da parte dell'agente postale; in particolare, non consta che l'agente postale abbia inviato al destinatario «notizia» dell'avvenuta consegna a mezzo raccomandata, come dispone invece, in tutti i casi di notifica non a mani proprie, l'ultimo comma dell'art. 7 legge n. 890/82 (così come risultante a seguito della legge n. 31/2008 di conversione del decreto-legge n. 248/07), applicabile, *ratione temporis*, alle notifiche in parola.

4.1) Nella situazione data, emergono a prima vista notevoli difformità tra le notificazioni, così come sono state effettuate dal concessionario, e le regole procedurali per la notifica a mezzo posta stabilite, in generale, dall'art. 149 del codice di procedura civile e dalla legge n. 890/82 a cui, nelle proprie difese (seppure non sempre puntualmente), fa riferimento la difesa dell'appellante in punto di eccepita inesistenza-nullità delle notifiche medesime.

Peraltro è proprio sul presupposto dell'inconferenza di questi riferimenti normativi e sull'esistenza, invece, di norme notificatorie speciali in *subiecta* materia che Equitalia Nord ha sostenuto di avere ben notificato nella fattispecie gli atti fiscali di competenza (cartelle) direttamente, come consente l'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, mediante invio al destinatario di raccomandata postale con avviso di ricevimento, senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario o di altri soggetti parimenti abilitati (messi, agenti della polizia municipale...).



Come dettagliatamente ha esposto Equitalia nelle proprie difese (che investono — è appena il caso di precisarlo — questioni di diritto rilevabili anche di ufficio, secondo la regola «*jura novit curia*»), in forza dell'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 l'atto così inviato non soggiace alle ordinarie (e ben più rigorose, aggiunge il collegio) prescrizioni dettate dalla legge n. 890/82, valendo invece le regole della comune raccomandata postale, da considerarsi recapitata e regolarmente notificata alla data indicata nell'avviso di ricevimento, senza alcuna altra formalità, ancorché il ricevente, che sottoscrive per ricevuta, sia persona diversa dal destinatario.

Si tratta della notifica c.d. «diretta» a mezzo posta degli atti tributari, in forza di disposizioni speciali, che riguardano questa sola tipologia di provvedimenti.

Per quanto riguarda il Concessionario (ovvero Agente) della riscossione, unica fattispecie che in causa rileva, il decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, art. 26, comma 1, nel testo vigente (risultato di modificazioni normative antecedenti ai fatti di causa) dispone che «La cartella è notificata dagli ufficiali della riscossione o da altri soggetti abilitati dal concessionario nelle forme previste dalla legge ovvero, previa eventuale convenzione tra comune e concessionario, dai messi comunali o dagli agenti della polizia municipale. La notifica può avvenire anche mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento; in tal caso, la cartella è notificata in plico chiuso e la notifica si considera avvenuta nella data indicata nell'avviso sottoscritto da una delle persone previste dal secondo comma [scil. il destinatario, o persone di famiglia o addette alla casa, all'ufficio o all'azienda] o dal portiere dello stabile dove è l'abitazione, l'ufficio o l'azienda».

4.2) Superando differenti posizioni sull'esatto significato da attribuire alle modificazioni apportate dall'art. 12, comma 1 decreto legislativo 46 del 1999 all'originaria formulazione del sopra riportato comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602, il disposto normativo viene costantemente interpretato dalla Corte di cassazione, sin dalla sentenza n. 14327 dell'anno 2009, nel senso che: «In tema di riscossione delle imposte, la notifica della cartella di pagamento può avvenire anche mediante invio diretto da parte del concessionario, di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, in quanto la seconda parte del comma 1 dell'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 prevede una modalità di notifica integralmente affidata al concessionario stesso e all'ufficiale postale, alternativa rispetto a quella della prima parte della medesima disposizione e di competenza esclusiva dei soggetti ivi indicati» (*cf. ex multis*, nel senso della massima riportata, Cass., sentenza n. 6395/14 e le altre decisioni citate *infra*);

ove la notifica della cartella sia eseguita mediante invio diretto, da parte del concessionario, di raccomandata con avviso di ricevimento, ai sensi dell'art. 26, comma 1, seconda parte, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, «trovano applicazione le norme concernenti il servizio postale ordinario e non quelle della legge n. 890 del 1982.» (In applicazione dell'anzidetto principio, la S.C. ha cassato la sentenza con cui il giudice di merito ha ritenuto invalida la notifica della cartella sull'erroneo presupposto che, essendo stata ricevuta dal portiere, occorresse, a norma dell'art. 139 del codice di procedura civile, l'invio di una seconda raccomandata: così da ultimo Cass., 12083 del 2016).

Secondo la giurisprudenza di legittimità, in generale, ove la notificazione della cartella sia stata eseguita direttamente, mediante raccomandata con avviso di ricevimento (come consentito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73, art. 26, comma 1), secondo la disciplina degli articoli 32 e 39 del decreto ministeriale 9 aprile 2001, è sufficiente, per il relativo perfezionamento, che la spedizione postale sia avvenuta con consegna del plico al domicilio del destinatario, senz'altro adempimento ad opera dell'ufficiale postale se non quello di curare che la persona da lui individuata come legittimata alla ricezione apponga la sua firma sul registro di consegna della corrispondenza, in quanto le disposizioni di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, attengono esclusivamente alla notifica eseguita dall'ufficiale giudiziario *ex art.* 149 del codice di procedura civile (*cf. Cass.*, nn. 12351 del 2016; 15315 del 2014), con la conseguenza ulteriore che l'atto pervenuto all'indirizzo del destinatario deve ritenersi ritualmente consegnato a quest'ultimo, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 del codice civile, superabile solo se il medesimo dia prova di essersi trovato senza sua colpa nell'impossibilità di prenderne cognizione (*cf. Cass.*, nn. 11708 del 2011 e 9111/2012).

Per il vero, non ignora questo giudice che era stato sostenuto da alcune decisioni di merito che la legittimazione del concessionario a provvedere direttamente alla notificazione mediante raccomandata con a.r. fosse da ritenersi soppressa in radice a seguito delle modifiche dell'originario testo dell'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 apportate con decreto legislativo n. 46 del 1999, ma le più recenti pronunce della Suprema Corte, ugualmente confermate dalla facoltà di notifica «diretta», e che riguardano fattispecie a cui si applicava l'art. 26 così come modificato dal decreto legislativo n. 46/1999, hanno cassato le sentenze di merito di segno contrario. Da ultimo, particolarmente significativa e ampiamente argomentata nel senso della continuità normativa è Cass. 12351/16, che parte motiva così si esprime: «... come osserva la resistente, qualche pronuncia ha riguardato casi in cui trovava applicazione il testo del decreto del



Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, art. 26, vigente prima del 1° luglio 1999, che prevedeva espressamente che la notificazione potesse essere eseguita anche mediante invio di «lettera» raccomandata con avviso di ricevimento, specificando con un inciso: «da parte dell'esattore»... Tuttavia, come replicano le ricorrenti, principale ed incidentale, questa Corte si è pronunciata in tutte le sentenze su citate (ed anche in altre), in casi in cui la notificazione era stata eseguita dopo l'entrata in vigore del testo normativo applicabile nel caso di specie (quale risultante, per quanto qui rileva, dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 46 del 1999, art. 12, comma 1). Si tratta del testo nel quale sono scomparsi l'inciso «da parte dell'esattore» e la menzione della «lettera» (e vi è rimasta quella della «raccomandata con avviso di ricevimento»). Dalle motivazioni delle sentenze su citate si desume che questa Corte ha già ritenuto irrilevante, ai fini in esame, la modifica normativa, sulla quale invece tanto si insiste nei controricorsi... Si condivide e si conferma questo giudizio di irrilevanza della modifica normativa, per le seguenti ragioni. Il testo dell'art. 26, comma 1, come sopra riportato, consente di distinguere la notificazione effettuata secondo le forme delle notificazioni degli atti giudiziari e la notificazione effettuata mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento. Nella prima eventualità, cui sono riferiti il quarto e l'ultimo comma dello stesso articolo, l'Agente della riscossione si deve avvalere dei soggetti indicati nel primo inciso del primo comma; nella seconda eventualità, invece, può provvedervi direttamente. Non vi è alcun indice normativo che induca a ritenere che l'elencazione soggettiva contenuta nel primo inciso sia tassativa e riferibile anche al secondo inciso, se non la consecuzione letterale dei due periodi: questa, tuttavia, si spiega in ragione dei rimaneggiamenti che il testo ha subito con le numerose modifiche che si sono succedute nel corso del tempo... Questa interpretazione, pur dando luogo ad una disciplina di favore nei confronti dell'esattore... non comporta alcun cambiamento rispetto all'analogia disposizione di favore precedente, salvo il fatto che questa risultava più dettagliata. Né vi sono indici ulteriori che consentono di ritenere che la soppressione dell'inciso suddetto sia stata determinata dall'intenzione del legislatore di rendere più rigorosa la disciplina ovvero di fare divieto all'Agente della riscossione di provvedere direttamente alla notificazione...»

5.1) A fronte di questo massiccio, univoco e ormai pluriennale orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione, (anche con riferimento alla portata delle modifiche legislative al testo originario), il collegio non può non constatare che rispetto alla normale notifica di atto emesso da P.A. in materia non tributaria, ovvero di atto civile, ovvero anche di atto tributario (quando notificato diversamente) questa c.d. notifica «diretta» si concretizza in una profonda destrutturazione delle normali regole in materia di notifiche, con conseguenze gravemente pregiudizievoli per soggetto destinatario di cartelle fiscali, tali da comportare uno sbilanciamento tra la posizione del notificante e quella del destinatario dell'atto della cui legittimità costituzionale questo collegio fortemente dubita sotto più aspetti, in relazione agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione e alla più recente giurisprudenza del giudice delle leggi.

Ad avviso del collegio, le criticità, da un punto di vista costituzionale, sono rinvenibili soprattutto sotto i profili che di seguito si espongono.

Sul versante soggettivo di chi è legittimato alla notifica di provvedimenti e atti c.d. sostanziali, non può sfuggire l'assoluta anomalia dell'aver il legislatore abilitato un soggetto di diritto privato — quale era all'epoca ed è attualmente il concessionario (ovvero Agente della Riscossione), nella fattispecie Equitalia Nord spa — incondizionatamente e in via ordinaria, con una norma speciale *ad hoc* (che non trova riscontri in altri settori dell'ordinamento) a una funzione eminentemente pubblicistica come è quella dell'esercizio delle funzioni di notificazione «diretta» di atti.

Invero, l'art. 12 della legge n. 890 riserva, in via generale, la notificazione «diretta» alle pubbliche amministrazioni; allo stesso modo, in materia tributaria l'art. 14 attribuisce la notifica «diretta» agli «uffici finanziari»; solo eccezionalmente, per lo più per i soli atti processuali, l'ordinamento attribuisce la potestà notificatoria a soggetti non pubblici, previa sottoposizione (v. la legge n. 53 del 1994 e succ.mod.ni sulle notificazioni effettuate dagli avvocati) a condizioni assai rigorose (nient'affatto esistenti nella normativa sui poteri notificatori degli Agenti della Riscossione) sia di autorizzazione preventiva (individuale), sia di oggetto (oltre agli atti giudiziari, i soli atti «stragiudiziali» funzionali alla tutela di situazioni giuridiche del patrocinato come ad es. messa in ora, diffide *et similia*) sia di documentazione delle notificazioni eseguite (con obbligo, sotto quest'ultimo aspetto, tra l'altro, anche di stesura di relata di notifica).

Nel contesto di una normativa che mette alle dipendenze del concessionario (facoltizzandolo a valersi, allo stesso fine, anche della collaborazione di altre amministrazioni) personale specificamente addetto alle notificazioni, con funzioni equiparate a quelle dell'ufficiale giudiziario, l'attribuzione al medesimo concessionario, in via aggiuntiva, del potere di notificazione diretta («disciplina di favore nei confronti dell'esattore», come la definisce esplicitamente, sul piano della ricognizione del diritto positivo, la giurisprudenza di legittimità: Cass., n. 12351/16 cit. e, in precedenza, Cass. n. 11708/11), appare ad avviso del collegio, del tutto irragionevole, traducendosi in un anacronistico e — in uno Stato di diritto — ingiustificabile privilegio (rispetto a tutti gli altri soggetti privati, che in via generale devono valersi,



per le notificazioni anche a mezzo posta, dell'ufficiale giudiziario), cui corrisponde una speculare situazione di soggezione del destinatario dell'atto rispetto a un potere notificatorio privato (di un'ampiezza che non ha riscontro in alcun altro settore dell'ordinamento), in contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione.

5.2) La mancanza di intermediario è suscettibile di comportare seri pregiudizi anche all'esercizio del diritto di difesa (art. 24 della Costituzione) e alla regola di «parità delle armi» (art. 111 della Costituzione).

Nonostante la cartella (per la duplice natura di comunicazione dell'estratto di ruolo e di intimazione ad adempiere) abbia la stessa importanza del titolo esecutivo e dell'atto di precetto nel rito ordinario, il concessionario non ha oneri né di relata di notifica, né di assolvimento di particolari formalità nella predisposizione e consegna al servizio postale — che compie direttamente — dell'atto o degli atti (ove plurimi) inseriti dal mittente medesimo nel «plico chiuso» da inviare al destinatario: difetta pertanto qualsivoglia garanzia formale di conformità tra atto emesso e atto inviato, al contrario di quanto avviene con l'attestazione di conformità *ex* articoli 137 e 149 del codice di procedura civile quando alla notifica a mezzo posta provvedano l'ufficiale giudiziario ovvero nella materia *de qua*, gli altri pubblici ufficiali equiparati.

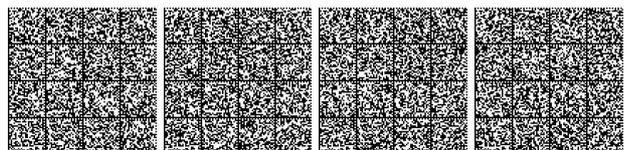
Questa «informalità» da parte del concessionario nella predisposizione e invio del plico chiuso è suscettibile di causare notevoli difficoltà all'esercizio del diritto di difesa e di dare luogo a una situazione di svantaggio del destinatario della notifica «diretta»: il notificatario, infatti, non può fare affidamento sulla certezza preventivamente attestata dall'ufficiale giudiziario (o equiparato) sulla conformità (rilevante ovviamente anche sotto l'aspetto della completezza) tra l'esemplare, anche voluminoso, perché composto da molte pagine, dell'atto ricevuto (ovvero dei molteplici atti, inclusi in unico plico, come in concreto spesso si verifica), da impugnare sotto pena di decadenza, e atto — ovvero atti — effettivamente emessi dall'Agente della Riscossione, controparte processuale nel giudizio di impugnazione, con conseguente onere — in ipotesi di discordanza tra atti asseritamente inviati a mezzo posta e atti ricevuti — a carico del notificato della prova — particolarmente onerosa in un giudizio, quale quello tributario, in cui non è ammessa la prova testimoniale — secondo un diffuso indirizzo giurisprudenziale sul fatto che il plico ha contenuto diverso da quello indicato dal mittente (Cass., nn. 873 del 2006, 24054 del 2015 e 15762 del 2013).

Per la situazione di svantaggio rispetto alla controparte processuale e di eccessiva difficoltà della tutela giurisdizionale (*cf.* Corte costituzionale, n. 237 del 2007; nn. 382 e 213 del 2005), dubita pertanto il collegio che (tenuto conto anche dei ristretti limiti temporali assegnati per il completamento di tutte le difese, a pena di decadenza) sia costituzionalmente compatibile con gli articoli 24 e 111 della Costituzione un potere notificatorio di tale ampiezza, sganciato da oneri di osservanza di qualsivoglia efficace formalità, esercitato da parte di un soggetto privato (e quindi come tale, neppure assoggettato alla regola della «imparzialità» nell'agire dettata dall'art. 97 della Costituzione), come è il concessionario, in difetto di qualsivoglia garanzia, per il destinatario, già al momento della ricezione, del diritto alla tempestiva conoscenza nella sua interezza e nella sua genuinità, dell'atto (ovvero degli atti, ove congiuntamente inviati) effettivamente emesso, senza necessità di dover preliminarmente procedere — come invece presuppone il sistema attuale — in pendenza del termine per ricorrere, a verifiche e collazioni anche molto laboriose (e di per sé non risolutive da un punto di vista della prova di quanto effettivamente incluso nel plico pervenuto) presso il concessionario *ex* art. 26 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73.

6.1) Ulteriori e autonome problematiche, sotto l'aspetto — in questo particolare sistema di notifica — di minori garanzie sorgono anche sul diverso versante delle regole di recapito della cartella, chiunque — il concessionario ovvero (data la latitudine della norma) altro soggetto abilitato (ufficiale della Riscossione, messo o figura equiparata) — ne abbia effettuato l'invio a mezzo posta ai sensi del medesimo art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602, comma 1 parte seconda.

Trattandosi (sulla scorta del «diritto vivente») di plico inviato con raccomandata ordinaria, l'applicazione (non delle norme di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, *ma*) delle disposizioni concernenti il servizio postale ordinario per la consegna dei plichi raccomandati (*cf.* *ex multis* da ultimo Cass., nn. 12083 e 12351 del 2016) comporta notevoli ricadute in termini di diminuite tutele del notificatario che possono così sintetizzarsi:

Non è richiesta (relata, e nemmeno) annotazione specifica sull'avviso di ricevimento della persona cui è stato consegnato il plico: Cass., nn. 26864 del 2014; 6395 del 2014; 9111/2012 (invece, *ex* art. 7, comma 4 legge n. 890, «... Quando la consegna sia effettuata a persona diversa dal destinatario, la firma deve essere seguita... dalla specificazione della qualità rivestita dal consegnatario, con l'aggiunta, se trattasi di familiare, dell'indicazione di convivente anche se temporaneo»)



A fortiori, l'agente postale non ha neppure l'obbligo di seguire, in caso di notifica «diretta», l'ordine preferenziale nella consegna del plico prescritto dall'art. 7, comma 2 e 3 legge n.890, in quanto, secondo l'art. 20 delle «condizioni generali per l'espletamento del servizio postale universale «approvate con decreto ministeriale 1° ottobre 2008 (che ha sostituito il precedente decreto ministeriale del 2001, di contenuto sovrapponibile), il recapito degli «invii raccomandati» è effettuato «tramite consegna al destinatario o ad altra persona individuata ai sensi degli articoli 26, 27, 28, e 29, previa firma per ricevuta» e il successivo art. 26 («Nuclei familiari») delle «Condizioni generali» del servizio, si limita a prevedere, senza alcun ordine di necessaria priorità, che «Sono abilitati a ricevere gli invii postali presso il domicilio del destinatario anche i componenti del nucleo familiare, i conviventi ed i collaboratori familiari dello stesso e, se vi è servizio di portierato, il portiere».

In caso di consegna non a mani proprie, la notifica si perfeziona con la consegna del plico anche al portiere, senza il compimento di alcun'altra formalità, non essendo applicabile (*cf.* da ultimo Cass. 12083/16 cit.) il disposto dell'art. 7, ultimo comma, legge n. 890 (introdotto dal decreto-legge n. 248/2007 art. 36 comma 2-*quater*, così come convertito, con modificazioni, con la legge n. 31 del 2008) sull'obbligo dell'invio della raccomandata informativa («Se il piego non viene consegnato personalmente al destinatario dell'atto, l'agente postale dà notizia al destinatario medesimo dell'avvenuta notificazione dell'atto a mezzo di lettera raccomandata»; *cf.* anche la parallela previsione dell'art. 60, comma 1, lettera B *bis* per le notificazioni di atti fiscali per il tramite del «messo», che in caso di consegna non a mani proprie «da notizia dell'avvenuta notificazione dell'atto o dell'avviso a mezzo raccomandata»).

6.2) Constate le rilevanti deviazioni *in pejus* rispetto al modello ordinario della legge n. 890/82 — e a maggior ragione rispetto alle notifiche tramite ufficiale giudiziario di cui all'art. 137 ss. del codice di procedura civile —, ad avviso del collegio le descritte modalità notificatorie ex art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 delle cartelle di pagamento appaiono talmente sommarie da non apparire ragionevolmente compatibili con gli *standard* attuali — ormai generalmente acquisiti nell'ordinamento positivo anche per le notifiche a mezzo posta ex legge n. 890 del 1982 — delle garanzie riconosciute al destinatario ai fini della conoscibilità effettiva dell'atto, sulla base dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di notificazioni e di diritto di difesa, di salvaguardia del contraddittorio e della parità delle armi ex art. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Il collegio ha ben presente che la giurisprudenza costituzionale, in materia di notificazioni, riconosce al legislatore ampia discrezionalità, in particolare nel bilanciamento tra l'interesse del notificante e quello del notificatario.

Peraltro già con la sentenza n. 346 del 1998 è stato precisato che la discrezionalità del legislatore non può pregiudicare il «fondamentale diritto del destinatario della notificazione ad essere posto in condizione di conoscere, con l'ordinaria diligenza e senza necessità di effettuare ricerche di particolare complessità, il contenuto dell'atto e l'oggetto della procedura instaurata nei suoi confronti, non potendo ridursi il diritto di difesa del destinatario medesimo ad una garanzia di conoscibilità puramente teorica dell'atto notificatogli».

La sentenza n. 366/2007 ha ribadito che «un limite inderogabile alla discrezionalità del legislatore nella disciplina delle notificazioni è rappresentato dall'esigenza di garantire al notificatario l'effettiva possibilità di una tempestiva conoscenza dell'atto notificato e, quindi, l'esercizio del suo diritto di difesa» (conf. sentenza n. 360 del 2003).

Più recentemente, è stato sottolineato che nel valutare «il non ragionevole bilanciamento» tra gli interessi del notificante e quelli del destinatario, in materia nella quale, invece, le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni di effettività e di parità, «occorre considerare che ormai sul notificante — da quando è stata introdotta la scissione ... non gravano più i rischi connessi ai tempi del procedimento notificatorio» (sentenza n. 3 del 2010).

Proprio in tema di notificazione di atti fiscali, la sentenza costituzionale, n. 366 del 7 novembre 2007, sul presupposto che «un limite inderogabile alla discrezionalità del legislatore nella disciplina delle notificazioni è rappresentato dall'esigenza di garantire al notificatario l'effettiva possibilità di una tempestiva conoscenza dell'atto notificato e, quindi, l'esercizio del suo diritto di difesa» ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni (art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/73 e art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73) che per il residente all'estero iscritti all'AIRE impongono di eseguire le notificazioni a lui destinate solo mediante il deposito di copia dell'atto nella casa comunale e l'affissione dell'avviso di deposito nell'albo dello stesso comune (perché tale normativa non garantiva al notificatario non più residente in Italia «l'effettiva conoscenza degli atti a lui destinati», senza che «a tale diminuita garanzia» corrisponda a «un apprezzabile interesse dell'amministrazione finanziaria notificante a non subire eccessivi aggravati nell'espletamento della procedura notificatoria»).



Specificamente con riguardo a notificazione di cartella (a destinatario relativamente irreperibile), è stato ritenuto (Corte costituzionale, sentenza n. 258 del 2012) che non è «riconducibile ad alcuna ragionevole *ratio*, con violazione dell'art. 3 della Costituzione» che la notificazione di una cartella di pagamento nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile possa avvenire *ex art. 60* con la semplice affissione nell'albo del Comune, secondo «modalità improntate ad un criterio legale tipico di conoscenza della cartella», anziché secondo il «criterio di effettiva conoscibilità dell'atto».

È inoltre ricorrente, in generale, l'affermazione (sentenza n. 46 del 1998) che «Deve pertanto escludersi che la diversità di disciplina tra le notificazioni a mezzo posta e quelle personalmente eseguite

dall'ufficiale giudiziario possa comportare una menomazione delle garanzie del destinatario delle prime» (*cf.* anche Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 2010).

Alla luce di questi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, ritiene il collegio — a completamento delle osservazioni già svolte — di ulteriormente puntualizzare che:

a) la c.d. notificazione «diretta» di atti esattoriali non è altro (nel caso di contribuente con domicilio noto) che un duplicato, come tale non necessario, di altre forme di notificazione, assistite da maggiori garanzie per il destinatario — con riguardo sia alle formalità di invio e di predisposizione del contenuto del plico, sia di recapito — di cui il concessionario, a sua discrezionale scelta, potrebbe ugualmente avvalersi: appare quindi pertinente, anche in ordine ai procedimenti notificatori *de quibus*, il richiamo al rilievo sull'essere irragionevolmente la scelta dell'una o altra procedura notificatoria rimessa alla scelta, «secondo criteri unilaterali di propria convenienza», di chi è disinteressato all'effettiva conoscenza da parte del destinatario dell'atto inviato (*cf.* sentenza costituzionale n. 346 del 1998; sentenza n. 3 del 2010);

b) formalità talmente «semplificate» di perfezionamento del recapito della cartella, con i conseguenti riflessi negativi sulle ordinarie garanzie apprestate ai fini della effettiva conoscibilità dell'atto inviato (con correlativa situazione di svantaggio rispetto alle tutele giudiziali esperibili e all'esercizio del diritto di difesa) non sembrano giustificabili né compatibili (specie dopo le incisive modifiche introdotte agli articoli 7 e 8 della legge n. 890 rispettivamente dalla legge n. 31 del 2008 e dalla legge n. 80 del 2005) con l'attuale generale assetto ordinamentale delle notificazioni, in cui persino per gli atti aventi ad oggetto sanzioni amministrative non tributarie, per massa numerica addirittura superiori a quelle degli atti in materia tributaria (oltre che di valore economico spesso modesto si pensi ai verbali di infrazione del codice della strada), la notificazione a mezzo posta avviene con le ordinarie modalità della legge n. 890, senza che constino nella pratica particolari difficoltà operative, il che è indice della non eccessiva gravosità degli ordinari incombeni (v. Corte costituzionale sentenza n. 366 del 7 novembre 2007).

Sembrando dunque del tutto ingiustificata l'inapplicabilità dell'art. 7 legge n. 890 in *subjecta* materia, ritiene il collegio di sollevare, per violazione degli articoli 3, comma 1, 24 e 111 della Costituzione, questione di costituzionalità anche sotto i profili da ultimo descritti.

6.3) Il collegio considera impraticabile una interpretazione diversa dell'art. 26 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73, costituzionalmente orientata, che sia atta a superare le criticità evidenziate, stante la giurisprudenza di legittimità consolidata nei termini descritti, che ha tenuto conto di un testo normativo, stratificatosi nel tempo, frutto di vari interventi all'insegna di una innegabile «*ratio*» di velocizzazione delle notifiche fiscali con riguardo essenzialmente alle esigenze erariali, che hanno nella realtà finito per oscurare il principio enunciato nell'art. 6 dello «Statuto del contribuente» — legge n. 212 del 2000 — secondo cui «L'amministrazione deve assicurare l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati...».

6.4) Chiara è anche la rilevanza della questione di costituzionalità che si solleva rispetto al caso concreto, dal momento che ove le norme denunciate fossero da applicare secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, le cartelle sarebbero da considerare ben notificate e non sarebbe configurabile l'eccepita estinzione delle obbligazioni tributarie.

In caso contrario, si profilerebbe una situazione (quanto meno) di nullità non sanata (e ormai insanabile) delle notifiche, con evidente decorso, ben prima del recapito del «Preavviso di fermo», dei termini decadenziali (decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73, art. 25; legge n. 296/2006 art. 163, comma 1; decreto legislativo n. 472/1997, articoli 16 e 17).



E infatti le notificazioni delle cartelle sono tutte avvenute mediante invio per posta effettuato direttamente da parte dell'Agente della Riscossione e con avvenuta consegna al portiere, senza invio dell'avviso previsto dall' art. 7 u.c. legge n. 890/92 (nel sistema della legge n. 890, «è ormai principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità quello secondo cui la mancata spedizione dell'avviso, sia che si tratti di applicazione dell'art. 139 cit., che di applicazione dell'art. 7 cit., dopo la novella del 2008, costituisce non una mera irregolarità, ma un'ipotesi di nullità...» così da ultimo, in parte motiva, Cass. 12438/16; conf. Cass. n. 17915 del 2008; n. 1366 del 2010, n. 21725 del 2012; n. 6345 del 2013), e parimenti in difetto di attestazione (sia pure senza formule sacramentali) dell'assenza del destinatario e dei soggetti (la successione preferenziale dei quali è tassativamente prevista dalla norma è considerata integrare nullità: cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 30 maggio 2005 n. 11332) rientranti nelle categorie contemplate dall'art. 139 del codice di procedura civile, comma 2 e dalla parallela previsione dell'art. 7, comma 2 e 3 legge n. 890/82.

7.1) Contestualmente alla sospensione del giudizio, va accolta (demandando la decisione sulle spese del procedimento cautelare alla sentenza che definirà il giudizio) l'istanza di sospensione cautelare ex art. 52 comma 2 decreto legislativo n. 546/92, ricorrendone le condizioni di legge (oltre che il «fumus», il «danno grave e irreparabile», valutati comparativamente il documentato modestissimo reddito dell'appellante e le difficilmente reversibili e sproporzionate conseguenze che deriverebbero dall'esecuzione medio tempore degli atti impugnati).

P. Q. M.

La Commissione tributaria regionale della Lombardia - 7.A Sezione;

Visto l'art. 52, comma 2 decreto legislativo n. 542/96 così come modificato dal decreto legislativo n. 156/15, accoglie l'istanza di sospensione cautelare dell'esecutività degli atti impugnati;

Visto l'art. 23 legge n. 87 del 1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva — in relazione agli articoli 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, e 111, commi 1 e 2, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 26, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), così come modificato dall'art. 12 del decreto legislativo n. 46 del 1999 e dall'art. 1, lett. C) del decreto legislativo n. 193 del 2001/46/98, nella parte in cui abilita il Concessionario della Riscossione alla notificazione diretta, senza intermediario, mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento, della cartella di pagamento;

B) dell'art. 26, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), così come modificato dall'art. 12 del decreto legislativo n. 46 del 1999 e dall'art. 1, lett. C) del decreto legislativo n. 193 del 2001/46/98, nella parte in cui non prevede che la notifica di cartella di pagamento tramite il servizio postale avvenga con l'osservanza dell'art. 7 legge n. 890/82, così come modificato con la legge n. 31 del 2008 di conversione del decreto-legge n. 248/2007.

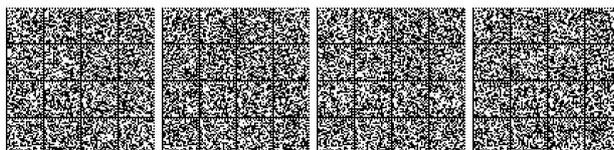
Sospende il giudizio;

Dispone, a cura della segreteria, che la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, e che sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e a tutte le parti in causa;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Milano, all'esito dell'udienza pubblica del 14 aprile 2016.

Il Presidente: PUNZO



N. 60

Ordinanza del 5 dicembre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sul ricorso proposto da Cantore Anna Concetta e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri.

Impiego pubblico - Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Criteri per la determinazione dei compensi professionali degli avvocati e dei procuratori dello Stato.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 9, commi [2,] 3, 4, 6 [e 8].

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5975 del 2014, proposto da: Concetta Anna Cantore, Daniela Canzoneri, Giuseppe Capodanno, Paola Ciannella, Paolo Del Vecchio, Stefano De Rosa, Giuseppe Di Sirio, Alessandro Ferri, Michele Gerardo, Vinca Giannuzzi Savelli, Eliana Riggio, Andrea Ripa, Carmine Roberto, Luciana Tesauro, Mariano Valente, Federico Vigoriti, rappresentati e difesi dall'avvocato Orazio Abbamonte, codice fiscale BBMRZO61S17F839L, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, viale Gramsci n. 16, contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Avvocatura generale dello Stato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti di Teresa Maffei non costituito in giudizio, per l'accertamento:

della lesione dello *status* giuridico e del trattamento economico in godimento ai ricorrenti derivante dalla attuazione dell'art. 9, commi 2, 4 ed 8 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, previa rimessione della questione di legittimità alla Corte costituzionale;

dell'art. 9, comma 2 citato, secondo cui è abrogato il comma 3, art. 21, testo unico di cui al regio decreto n. 1611/1933, con efficacia per le sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge;

dell'art. 9, comma 4 del decreto-legge citato;

dell'art. 9, comma 8 dettante norme intertemporali;

il tutto con riferimento ai parametri degli articoli 2, 3, 23, 35, 36, 42, 53, 77 e 97 della Costituzione.

Per l'annullamento:

della comunicazione di servizio n. 52 del 30 settembre 2014 con cui, in esecuzione della citata normativa, sono state impartite disposizioni agli avvocati e procuratori dello Stato ed all'ufficio liquidazione in ordine alle richieste di liquidazione di onorari;

del provvedimento del 3 ottobre 2014 con cui l'avvocato distrettuale dello Stato di Napoli ha disposto la restituzione della notula inoltrata da un avvocato dello Stato al fine di conseguire la liquidazione delle spese compensate in un giudizio concluso con piena vittoria della parte pubblica dinanzi al Tribunale di Napoli.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Avvocatura generale dello Stato;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2016 la dott.ssa Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premettono i ricorrenti, avvocati e procuratori dello Stato in servizio presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, che fino all'entrata in vigore dell'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, il loro trattamento economico era regolato dal regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, nonché dalle leggi 2 aprile 1979, n. 97, e 3 aprile 1979, n. 103.



Tale disciplina prevedeva, in particolare:

una quota fissa, commisurata a ruolo, titolo e grado del personale dell'Avvocatura ed equiparata, per il *quantum*, al trattamento dei magistrati dell'ordine giudiziario;

una quota variabile, in funzione dell'esito delle controversie patrociniate, quando la pubblica amministrazione non risulti soccombente;

l'esazione, a cura della stessa Avvocatura dello Stato, delle competenze di avvocato nei confronti delle controparti, liquidate con sentenza od ordinanza, oppure pattuite per rinuncia o transazione.

Le somme così raccolte (detratto il 12,50% per il personale amministrativo) venivano ripartite nella misura di sette decimi tra gli avvocati di ciascun ufficio, in base a norme regolamentari; e di tre decimi, in misura uguale fra tutti gli avvocati dello Stato.

Soggiungono inoltre che, nei casi di transazione dopo sentenza favorevole allo Stato, o di pronuncia con compensazione delle spese in controversie nelle quali l'Amministrazione comunque non sia stata soccombente, l'erario corrispondeva all'Avvocatura la metà delle competenze che sarebbero state liquidate.

Il descritto quadro è stato parzialmente modificato per effetto dell'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che ha disposto una riduzione nella misura del 75%, per il triennio 2014-2016, dei compensi liquidati a seguito di sentenza che riconosceva la Pubblica amministrazione non soccombente.

È, quindi, intervenuto l'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, il quale così ha disposto:

tutti i compensi professionali sono computati ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

nell'ipotesi di sentenza favorevole, con condanna della controparte alle spese, solo il 50% delle somme recuperate è ripartito tra gli avvocati dello Stato secondo le previsioni regolamentari dell'Avvocatura dello Stato; mentre il 25% delle suddette somme è destinato a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato; ed il rimanente 25% è versato al fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'art. 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

nei casi di integrale compensazione delle spese, ai dipendenti della Pubblica amministrazione, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, sono corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento già previsto;

i regolamenti dell'Avvocatura dello Stato fissano i criteri per il riparto delle somme recuperate, in base al rendimento individuale e secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto della puntualità negli adempimenti processuali.

Il comma 2 dell'art. 9 del citato decreto-legge n. 90/2014 ha, poi, abrogato l'art. 1, comma 457, della legge n. 147 del 2013 e l'art. 21, comma 3, del regio decreto n. 1611 del 1933: norme, queste, che prevedevano la misura degli onorari da corrispondere agli avvocati dello Stato sia nel caso di liquidazione delle spese legali a carico delle controparti, sia nel caso di compensazione delle spese, ferma però restando la non soccombenza dell'Amministrazione.

Pertanto evidenziano che, a seguito della entrata in vigore dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, i compensi professionali ai medesimi spettanti vengono a ragguagliarsi ad importi significativamente ridotti rispetto a quanto sarebbe stato loro riconosciuto in applicazione delle previgenti disposizioni, in vigore al momento della loro assunzione e anche al momento in cui hanno concretamente svolto prestazioni professionali.

Di conseguenza chiedono l'accertamento del diritto alla corresponsione degli onorari professionali senza le decurtazioni e limitazioni previste dall'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014; con conseguente condanna, anche in forma generica, delle Amministrazioni intimiate al pagamento delle somme dovute, anche ove nelle more illegittimamente trattenute.

L'accoglimento delle predette domande di accertamento e condanna postula, peraltro, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014.

Sostengono, al riguardo, l'illegittimità di tutte le previsioni dell'art. 9 che dispongono la decurtazione e la limitazione dei compensi spettanti agli avvocati dello Stato, con particolare riferimento ai commi 2, 4, 8.

In proposito, affermano l'illegittimità:

1) dei commi 2, 4 ed 8 dell'art. 9 con riferimento agli articoli 3, 35 e 97 della Costituzione per contrasto con i principi di ragionevolezza e violazione del legittimo affidamento e per violazione dell'art. 6 CEDU. I compensi in oggetto, rientranti nel concetto di onnicomprensività della retribuzione, corrisposti con carattere continuativo, e costituenti parte essenziale della retribuzione, sono stati decurtati con un meccanismo che incide significativamente sul principio di ragionevolezza, mutando radicalmente lo *status* di avvocato dello Stato, in quanto ne snatura la funzione



di professionista pubblico. Il trattamento economico, venendo a non essere più adeguato alla funzione professionale, inciderebbe pesantemente sulle condizioni materiali della autonomia di determinazione nell'esercizio della attività difensiva.

Esso inoltre sarebbe lesivo del principio di affidamento, in quanto costituente *reformatio in peius* di diritti soggettivi perfetti, trasmodante dal principio di ragionevolezza ed eguaglianza, siccome espressione di scelta arbitraria ed irrazionale: si tratterebbe di sacrificio imposto ad una singola categoria di cittadini, in violazione del principio di eguaglianza, ed in assenza di una ragionevole limitazione temporale.

Ciò integra anche violazione dell'art. 6 CEDU, non ravvisandosi motivi imperativi di interesse generale che legittimino ad incidere negativamente su diritti risultanti da leggi in vigore;

2) violazione dei principi di cui agli articoli 3, 53, 2 e 23 della Costituzione, con riferimento all'art. 9, commi 2, 4 ed 8, essendo stata in sostanza introdotta una imposizione tributaria larvata. Sussistono invero tutti i caratteri della definitività del prelievo, della assenza di modifiche del rapporto e di destinazione del gettito alle pubbliche spese. Ciò in violazione del principio di progressività ed eguaglianza;

3) violazione del principio di tutela della proprietà privata di cui agli articoli 3, 42, 97 Cost. e art. 1 prot. CEDU. La norma avrebbe un sostanziale contenuto espropriativo, come ablazione di diritti a contenuto economico, già acquisiti nella sfera del dipendente pubblico; essa inoltre disconoscerebbe tratti qualificanti della funzione difensiva della avvocatura dello Stato, in maniera sproporzionata, non collegata ad esigenze finanziarie in quanto imposta *sine die* e senza pari con altre categorie professionali. Si tratta di violazione della proprietà di un credito senza alcun connotato giustificativo;

4) violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, con riferimento alla esclusiva previsione della falcidia per gli avvocati e procuratori dello Stato, e non dei difensori degli altri enti pubblici;

5) violazione del principio di irretroattività della legge in riferimento all'art. 3 Cost., incidendo in parte le disposizioni su prestazioni lavorative già svolte;

6) violazione dell'art. 36 della Costituzione;

7) violazione dell'art. 77 della Costituzione con riferimento ai principi della decretazione di urgenza;

8) violazione del principio di ragionevolezza ex articoli 3 e 97 della Costituzione, essendo stato imposto il detto sacrificio in parte a beneficio di borse di studio da destinare allo svolgimento della pratica forense presso l'avvocatura ed in parte per il fondo di riduzione della pressione fiscale.

Le amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio argomentando diffusamente per l'infondatezza delle censure di incostituzionalità sopra indicate ed insistendo, pertanto, per la reiezione del ricorso.

Il ricorso è stato ritenuto in decisione alla pubblica udienza del 12 ottobre 2016.

L'accoglimento della domanda attorea postula la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme che hanno disegnato il nuovo trattamento economico degli avvocati e procuratori dello Stato, e la relativa questione appare al collegio rilevante e non manifestamente infondata.

Va premesso che l'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha completamente ridisegnato la disciplina dei compensi spettanti agli avvocati e procuratori dello Stato, secondo quanto *infra* riportato ai commi 2, 4 ed 8:

«2. Sono abrogati il comma 457 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e il terzo comma dell'art. 21 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. L'abrogazione del citato terzo comma ha efficacia relativamente alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

3.

4. Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, il 50 per cento delle somme recuperate è ripartito tra gli avvocati e procuratori dello Stato secondo le previsioni regolamentari dell'Avvocatura dello Stato, adottate ai sensi del comma 5. Un ulteriore 25 per cento delle suddette somme è destinato a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato, da attribuire previa procedura di valutazione comparativa. Il rimanente 25 per cento è destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni.

5.

6.

7.

8. Il primo periodo del comma 6 si applica alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. I commi 3, 4 e 5 e il secondo e il terzo periodo del comma 6 nonché il comma 7 si applicano a decorrere dall'adeguamento dei regolamenti e dei contratti collettivi di cui al comma 5, da operare entro tre mesi



dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. In assenza del suddetto adeguamento, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 non possono corrispondere compensi professionali agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato.

9. ».

Osserva il collegio che, sotto il profilo della rilevanza, non può revocarsi in dubbio che l'applicazione della normativa contestata condurrebbe al rigetto della domanda, essendo la disciplina applicata ai ricorrenti rigidamente vincolata, sì che la questione dedotta ha un'incidenza attuale e non meramente eventuale: non potendosi prescindere dalla applicazione della norma, si concretizza il fenomeno della pregiudizialità costituzionale.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il collegio ritiene che la stessa venga a evidenziarsi per contrasto con una pluralità di parametri costituzionali.

Con riferimento al primo profilo denunciato, consistente in violazione degli articoli 3, 35 e 97 della Costituzione per contrasto con i principi di ragionevolezza e violazione del legittimo affidamento e per violazione dell'art. 6 CEDU, nonché al profilo denunciato nella censura n. 5 sub specie di violazione del principio di irretroattività della legge, la relativa questione appare fondata alla luce delle seguenti considerazioni:

secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale l'approvazione di leggi con efficacia retroattiva deve intendersi preclusa o, comunque, limitata dal necessario rispetto dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (sentenza n. 282/2005), del legittimo affidamento dei cittadini sulla stabilità della situazione normativa preesistente (cfr: sentenza n. 160/2013) e sulla certezza delle situazioni giuridiche ormai consolidate (sentenze n. 24/2009, n. 74/2008) e della coerenza dell'ordinamento (n. 209/2010). Tale indirizzo è stato, da ultimo, confermato da una pronuncia (Corte cost. n. 156/2014) con la quale la consulta ha ribadito e chiarito che la retroattività deve trovare adeguata giustificazione «nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale». La Corte ha, in particolare, valorizzato l'esigenza di garantire il legittimo affidamento dei cittadini sulla certezza dei rapporti giuridici e sulla stabilità delle situazioni soggettive (quale principio cardine della convivenza civile) e, per un altro, l'interesse alla tutela di altri valori costituzionali coinvolti (quali quelli relativi al lavoro ed alla libertà di iniziativa economica, oltreché il principio di eguaglianza), quali limiti invalicabili all'attività legislativa.

Il rispetto di tale regola implica, in particolare, che la nuova legge non possa essere applicata non solo ai rapporti giuridici che hanno esaurito i loro effetti prima della sua entrata in vigore, ma anche a quelli originati anteriormente e ancora efficaci (nella misura in cui la disposizione sopravvenuta privi di efficacia il fatto giuridico genetico verificatosi prima di essa).

Ne deriva un primo profilo di incostituzionalità nella parte in cui la impugnata disposizione sancisce la propria applicabilità anche agli onorari maturati relativamente a controversie instaurate prima della entrata in vigore della legge contestata, qualora vengano decise successivamente.

Sotto altro profilo, e segnatamente tenendo conto del principio di affidamento, costituisce giurisprudenza altrettanto pacifica del giudice delle leggi quella per cui la irragionevolezza (e, quindi, la incostituzionalità) delle misure legislative che comportano l'estinzione o la riduzione di diritti patrimoniali relativi a rapporti di durata può essere esclusa solo se le decurtazioni previste sono imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica e presentano un'efficacia temporale limitata e circoscritta (e, cioè, se non modificano a regime i diritti incisi cfr: sentenza n. 310/2003).

Pur riconoscendo la straordinarietà delle esigenze di contenimento della spesa pubblica come causa giustificatrice dell'approvazione di leggi con efficacia retroattiva, la Corte ha, al contempo, presidiato queste ultime di ulteriori vincoli, riferiti alla temporaneità dei sacrifici imposti ai cittadini ed alla stretta strumentalità di questi ultimi alla soddisfazione delle necessità di bilancio.

Si precisa pertanto che la modifica in senso sfavorevole della disciplina dei rapporti di durata non può mai essere arbitraria o irrazionale (Corte costituzionale n. 417 e n. 179/1996, n. 390/1995, n. 330/1999) e dev'essere, in ogni caso, giustificata da esigenze eccezionali ed idonee, come tali, ad imporre sacrifici «eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (Corte costituzionale n. 245/1997).

Anche la Corte EDU, espressamente investita della questione, si è preoccupata di individuare i principi della Convenzione che vietano l'approvazione di disposizioni legislative che introducono una *reformatio in peius* di rapporti giuridici di durata. E, nel medesimo solco tracciato dalla Corte costituzionale, la Corte di Strasburgo si è preoccupata di stabilire i limiti all'interno dei quali le norme del tipo in esame possono ritenersi rispettose dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 1 del protocollo addizionale, affermando che sono compatibili con tali principi disposizioni legislative retroattive che modifichino *in peius* rapporti di durata a tutela di un preminente interesse generale, ma ha chiarito che l'incisione dei diritti, per essere giudicata conforme ai suddetti parametri, deve essere giustificata dall'infedeltà sussistenza,



oltre che di un motivo imperativo di interesse generale (*impérieux motifs d'intérêt général*), dal ragionevole vincolo di proporzionalità tra il contenuto delle disposizioni «ablative» e lo scopo perseguito (Agrati ed altri/Italia, 7 giugno 2011, ricorsi n. 549/08, n. 107/09, n. 5087/09; Maggio e altri/Italia, sentenza 31 maggio 2011).

Sotto tale aspetto, può ricavarsi come la giurisprudenza comunitaria e costituzionale ritiene che le disposizioni destinate a produrre effetti pregiudizievoli su diritti soggettivi perfetti attinenti a rapporti di durata possono ritenersi conformi ai principi sopra dettagliati solo se la *reformatio in peius* risulta compensata da comparabili benefici per il sistema di riferimento o, comunque, riequilibrata da vantaggi interni al comparto inciso dalle stesse, Corte costituzionale n. 92/2013.

La delibazione della costituzionalità del tipo di disposizioni in esame si fonda, quindi, su un giudizio complessivo di ragionevolezza e di proporzionalità delle stesse che, a sua volta, postula l'apprezzamento del bilanciamento degli effetti pregiudizievoli prodotti con la consistenza ed il rilievo costituzionale dei valori che beneficiano dei corrispondenti e speculari vantaggi.

Tanto premesso, le disposizioni denunciate non sfuggono a censure di illegittimità costituzionale per la parte in cui:

da un lato, benché destinate a produrre effetti pregiudizievoli su diritti soggettivi perfetti attinenti a rapporti di durata, tale *reformatio in peius* non risulta riequilibrata da vantaggi interni al comparto inciso dalle stesse (Corte costituzionale n. 92/2013). Le misure non raggiungono il giudizio complessivo di ragionevolezza e di proporzionalità rispetto allo scopo perseguito, non integrando il bilanciamento degli effetti pregiudizievoli prodotti con la consistenza ed il rilievo costituzionale dei valori che beneficiano dei corrispondenti e speculari vantaggi; tanto anche in considerazione della circostanza che l'effetto pregiudizievole non è legato ad un diretto risparmio per la spesa pubblica, ma incide su somme derivanti da esborsi posti a carico non dello Stato, ma di soggetti soccombenti nei giudizi in cui l'Avvocatura difende l'amministrazione pubblica; ne deriva la violazione del requisito dell'equo bilanciamento alla luce del principio per cui ogni ingerenza debba essere ragionevolmente proporzionata al fine perseguito (si veda Jahn e altri contro Germania). Tale requisito non risulta rispettato se la persona interessata deve sostenere un onere individuale eccessivo (si veda Sporrang e Lönnroth contro Svezia, 23 settembre 1982);

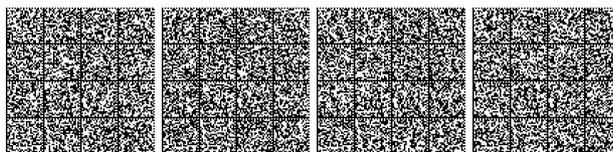
dall'altro le stesse non presentano quel carattere transeunte indicato più volte dalla Corte costituzionale quale indefettibile presupposto della costituzionalità delle stesse. Peraltro, la durata limitata nel tempo dev'essere strettamente preordinata a coprire un arco temporale pari a quello al quale sono riferite le esigenze di bilancio che hanno determinato (e giustificato) l'intervento. Ne consegue che, al contrario, disposizioni come quella in esame, che modificano *in peius* e a regime — e non con efficacia temporanea e strumentale al soddisfacimento delle straordinarie esigenze finanziarie adottate quale causa giustificatrice dell'intervento — diritti patrimoniali attinenti a rapporti di durata, non sfuggono alle richiamate censure di incostituzionalità.

Viene, successivamente in considerazione l'ulteriore censura di illegittimità costituzionale della normativa *de qua*, che parte ricorrente ricongiunge all'affermata violazione dei parametri di cui agli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione (censura n. 2).

Ravvisa il collegio, in consonanza con quanto rilevato dal TAR Reggio Calabria (ordinanza n. 706/2016) significative analogie con la fattispecie già scrutinata dalla Corte (sentenza 11 ottobre 2012, n. 223), ove si è dato atto che la decurtazione del trattamento economico riconosciuto al personale di magistratura, operata ai sensi dell'art. 9, comma 22, del decreto-legge n. 78 del 2010, «nonostante il riferimento testuale ad una "riduzione" e ad un "contenimento delle spese", rivesta carattere tributario, trattandosi all'evidenza di una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a sovvenire le pubbliche spese».

Nell'osservare come la *ratio* della disposizione precedentemente citata risiedesse nell'esigenza «di reperire risorse per l'erario» (in ciò ravvisandosi una evidente giustapposibilità di finalità rispetto alle ragioni ispirative della «riforma» attuata con l'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014), il giudice delle leggi ha, nella pronuncia *de qua*, evidenziato che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (nella specie, di una voce retributiva di un rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale "non contrattualizzato"); le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese».

In particolare, deve evidenziarsi come la Corte ha riconosciuto il vizio di disparità di trattamento a carico di disposizioni che, prevedendo un contributo (non concertato) a carico di dipendenti pubblici (senza che rilevi la distinzione tra personale «contrattualizzato» e in regime di diritto pubblico) oltre una certa soglia di reddito, devono essere qualificate come norme impositive di una prestazione patrimoniale imposta e, quindi, di un prelievo fiscale, incostituzionalmente applicato ad una sola categoria di contribuenti (Corte costituzionale n. 223/2012, n. 116/2013).



Ritenuta, quindi, la natura tributaria della misura in esame, essa non è immune dalle censure di illegittimità costituzionale con riferimento agli articoli 3, 23 e 53 Cost.

Invero, con tale struttura e finalità la norma non si sottrae al denunciato vizio di costituzionalità, violando l'indicato parametro, dal momento che prevede una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; ciò senza alcuna modifica del rapporto sinallagmatico, in quanto continuano ad essere richieste al dipendente le stesse prestazioni quantitative e qualitative; e le risorse connesse sono destinate a finanziare pubbliche spese (si veda, in proposito, quanto disposto dal comma 4 dello stesso art. 9, laddove — per i casi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, un 25% delle relative disponibilità finanziarie è destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni).

Occorre inoltre sottolineare un ulteriore aspetto dal quale emerge decisamente la natura di prestazione patrimoniale imposta del prelievo *de quo*, ossia il peculiare provento dell'importo delle spese legali finora spettanti all'avvocatura di Stato, che viene con la censurata disposizione destinato alle finanze statali.

Non si ravvisa invero *eadem ratio* con le altre ipotesi, pur previste, di riduzione dell'importo stipendiale a danno dei dipendenti pubblici, in ordine ai quali contabilmente trattasi di una sostanziale economia di spendita riservata allo Stato — datore di lavoro — mentre nell'ipotesi che interessa gli avvocati di Stato la contestata misura si traduce nel prelievo di parte dell'importo delle entrate provenienti *ab externo*, ossia consistente nelle spese legali versate obbligatoriamente dai privati che chiamano in giudizio un soggetto pubblico (in caso di condanna alle spese dal giudice adito). In questo caso il prelievo operato riguarda l'esborso cui è tenuto nella maggior parte dei casi il privato-cittadino che ha azionato il suo «tentativo» di conservare e/o assicurarsi il cosiddetto bene della vita e non una erogazione a carico del bilancio dello Stato.

È pertanto realizzato in forma occulta un prelievo fiscale e/o tributario, per cui risulta evidente la violazione dell'art. 53 Cost., dovendo darsi rilievo alla natura sostanziale della misura adottata.

Sotto altro profilo, va osservato come la disciplina oggetto di censura, proprio in ragione del carattere, ad essa peculiare, di prelievo «a regime», consenta di escluderne la compatibilità costituzionale, altrimenti ravvisabile a fronte della temporaneità degli effetti indotti dall'intervento legislativo sul reddito.

Rileva in proposito il collegio come la Corte costituzionale (sentenza 9 febbraio 2015, n. 10) abbia rilevato che casi di «temporaneo inasprimento dell'imposizione» — quand'anche (limitatamente) operante per «determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti» — siano stati «ritenuti non illegittimi ... proprio in forza della loro limitata durata».

Nella fattispecie all'esame, il «prelievo» per effetto della rimodulata disciplina, lungi dall'atteggiarsi con carattere di temporaneità (così come può predicarsi a proposito della decurtazione operata sugli onorari professionali ai sensi dell'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, limitata al triennio 1° gennaio 2014-31 dicembre 2016), risulta strutturalmente connotata quale modificazione *sine die*: a tale elemento dovendosi anettere ulteriore configurazione di illegittimità costituzionale, sempre con riguardo ai suindicati parametri ex articoli 3, 23 e 53.

Quanto al terzo profilo denunciato, si osserva quanto segue:

L'art. 1 del protocollo addizione carta CEDU, che sancisce la tutela della proprietà privata, è stato valorizzato dalla Corte di Strasburgo al fine di assicurare la protezione delle legittime aspettative (*sespérance légitime*) dei cittadini nei confronti di disposizioni legislative ablativo dei loro diritti, anche di credito (equiparati, a questi fini, a beni materiali), o finalizzate a ridurre il contenuto patrimoniale (De Stefano/Italia, 3 giugno 2008, ricorso n. 28443/06; Beyeler/Italia, 5 gennaio 2000, ricorso n. 33202/96; Ambruosi/Italia, 19 ottobre 2000, ricorso n. 31227/96). La Corte EDU non ha, peraltro, escluso la compatibilità con gli articoli 6 della Convenzione e 1 del protocollo addizionale (che afferma il principio della protezione della proprietà, ma è stato interpretato come esteso anche alla tutela dei crediti e delle aspettative legittime) di disposizioni legislative retroattive che modifichino *in peius* rapporti di durata a tutela di un preminente interesse generale, ma ha chiarito che l'incisione dei diritti, per essere giudicata conforme ai suddetti parametri, dev'essere giustificata dall'ineffettibile sussistenza, oltre che di un motivo imperativo di interesse generale (*impérieux motifs d'intérêt général*), dal ragionevole vincolo di proporzionalità tra il contenuto delle disposizioni «ablativo» e lo scopo perseguito.

In mancanza del rispetto della predetta condizione (e, cioè, della proporzionata adeguatezza del mezzo prescelto rispetto al fine generale), ogni disposizione idonea ad imporre ai cittadini un sacrificio irragionevole, squilibrato e sproporzionato confligge con le richiamate clausole della CEDU ed implica la condanna dello Stato che l'ha approvata (Agrati ed altri/Italia, 7 giugno 2011, ricorsi n. 549/08, n. 107/09, n. 5087/09; Maggio e altri/Italia, sentenza 31 maggio 2011).



La parte di retribuzione incisa dalla indicata disposizione legislativa può sicuramente essere ricondotta nell'alveo delle aspettative legittime, dal momento che i compensi in oggetto rientrano nella retribuzione globale corrisposta agli avvocati e procuratori dello Stato, corrisposti con carattere di continuità. E la mancanza di un ragionevole vincolo di proporzionalità tra il contenuto delle disposizioni «ablativo» e lo scopo perseguito si ravvisa nel carattere *sine die* del sacrificio imposto e nella incisione su una quota della retribuzione che integra significativamente la cosiddetta quota fissa.

Il collegio ritiene la fondatezza anche della questione di costituzionalità posta sub specie di violazione del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione).

Il prelievo che interessa incide su una particolare voce remunerativa, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; e introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto in danno della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia della titolarità dei compensi professionali in discorso.

Con la applicazione delle disposizioni introdotte dall'art. 9, dunque, vengono ad essere vulnerati, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, esclusivamente gli avvocati e procuratori dello Stato, segnatamente, per quanto concerne la lamentata violazione del principio di uguaglianza tra la disciplina riservata agli avvocati dello Stato e quella regolante gli avvocati di altre Amministrazioni pubbliche, con riferimento alle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti (comma 4 dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014, con riferimento al precedente comma 3).

Invero all'art. 9 del decreto n. 90, i commi 3 e 4 hanno introdotto la decurtazione degli onorari solo per i primi (prevedendo, in particolare, la corresponsione nei limiti del 50% delle somme liquidate nei provvedimenti giurisdizionali in favore dell'Amministrazione, in caso di vittoria della causa).

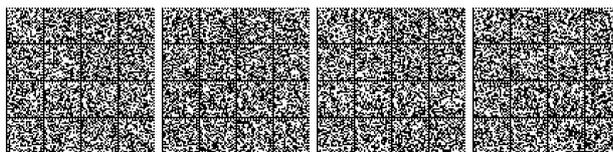
Diversamente, sui punti sopra indicati la vigente disciplina riservata agli avvocati delle altre Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non ha subito modificazione taluna: venendosi ora, per i profili all'esame, a configurare una manifesta — quanto ingiustificata ed ingiustificabile — difformità di trattamento, che il collegio ritiene, sulla base delle considerazioni in seguito rassegnate, priva di convincente fondamento, con riveniente vulnerazione del citato parametro ex art. 3 Cost.

Ciò in linea con la richiamata giurisprudenza costituzionale, secondo cui la prioritaria azione di risanamento delle finanze, pur legittimando l'adozione di misure che comportano sacrifici per le categorie di volta in volta incise, non può non essere condotta nel rispetto del fondamentale principio di ragionevolezza e deve avere riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego sia pure valorizzando le distinzioni statutarie esistenti (*cf.*: Corte costituzionale sentenza n. 310 del 2013).

Va, inoltre, considerato il particolare *status* che regola l'attività degli avvocati dello Stato: i quali, a differenza degli avvocati delle altre Amministrazioni pubbliche, appartengono ad un plesso organizzativo distinto rispetto a quello dell'ente che essi sono chiamati a difendere in sede giudiziale (tale circostanza rilevando al fine di garantire una posizione di maggiore indipendenza ai primi, ma non di giustificare la sottoposizione ad un trattamento economico peggiore rispetto a quello goduto dalle altre avvocature pubbliche, soprattutto nei casi in cui queste godano del medesimo trattamento economico di parte fissa).

Né può ragionevolmente sostenersi che l'intervento attuato dal decreto n. 90 si riproponga il conseguimento di una finalità «perequativa», trattandosi di una disciplina che, in quanto rivolta ad un'unica categoria di percettori di reddito, viene a vulnerare esclusivamente questi ultimi e con esclusivo riferimento ai compensi di che trattasi, mediante applicazione di parametri di prelievo suscettibili di incidere, con carattere ingiustificabilmente discriminante del prelievo stesso, su una fonte reddituale peraltro già incisa dall'ordinaria applicazione delle ritenute sul reddito complessivamente maturato dal contribuente.

In particolare, la violazione del principio di eguaglianza trova fondamento nella circostanza che il *tertium comparationis* nella fattispecie non è costituito da un mero fatto, ma da un trattamento giuridico ed è quindi conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative censurate. Da ciò consegue che non trattasi di situazione di disparità di mero fatto — ossia quelle differenze di trattamento che derivano da circostanze contingenti ed accidentali, riferibili non alla norma considerata nel suo contenuto precettivo ma semplicemente alla sua concreta applicazione — alla quale la giurisprudenza costituzionale ha sempre negato rilevanza agli effetti della violazione dell'art. 3 Cost. (*cf.*: ordinanze n. 375, n. 186 e n. 142/2006), ma di una circostanza relativa al funzionamento fisiologico della norma, che costituisce presupposto per farne valere una illegittimità riferita alla lesione (...) del principio di uguaglianza».



Ritiene inoltre il collegio che la normativa denunciata presenti profili di contrasto anche con l'art. 36 della Costituzione.

Invero, a fronte del riconoscimento costituzionale del diritto del lavoratore «ad una retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del suo lavoro», ogni modificazione legale del trattamento retributivo postula (per la sua compatibilità costituzionale) la verifica della conservazione di quel proporzionato equilibrio tra prestazione e stipendio imposto dal menzionato precetto costituzionale.

A prescindere, infatti, dalla genesi contrattuale o legale della determinazione del trattamento retributivo modificato *in peius* dallo *ius superveniens*, il rispetto del canone costituzionale in questione esige che non venga alterato (in danno del lavoratore) quel vincolo di proporzionalità tra il contenuto degli obblighi del lavoratore e quello del suo stipendio, che (si suppone) era stato (prima) considerato e (poi) cristallizzato nella quantificazione originaria di quest'ultimo.

Ora, una riduzione significativa dello stipendio (e, quindi, del diritto del lavoratore), a fronte del mantenimento della stessa quantità e qualità della prestazione dovuta (e, quindi, degli obblighi del lavoratore), potrebbe risolversi in una rottura del sinallagma e, quindi, in una lesione del principio della proporzionalità della retribuzione.

Nella fattispecie il vizio di incostituzionalità deriva dalla circostanza che la misura della decurtazione si riveli idonea ad inficiare (squilibrandolo) il vincolo di corrispettività tra lavoro e retribuzione, elemento ravvisabile in ragione della complessità e quantità delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato.

Infine il collegio ritiene non manifestamente infondata la censura già positivamente delibata da altri TAR, per quanto attiene la dedotta violazione del parametro di cui all'art. 77 della Costituzione; in proposito si rileva come la sede di Trento del T.R.G.A. del Trentino-Alto Adige, con ordinanza 10 marzo 2016, n. 138, abbia riservato favorevole considerazione alle argomentazioni di parte ricorrente, sulla base dei rilievi di seguito riportati: «l'art. 77, commi secondo e terzo, della Costituzione prevede la possibilità per il Governo di adottare, sotto la propria responsabilità, atti con forza di legge (nella forma del decreto-legge) come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise. Tali atti, qualificati dalla stessa Costituzione come «provvisori», devono risultare fondati sulla presenza di presupposti «straordinari» di necessità ed urgenza e devono essere presentati, il giorno stesso della loro adozione, alle Camere, ai fini della conversione in legge, conversione che va operata nel termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Ove la conversione non avvenga entro tale termine, i decreti-legge perdono la loro efficacia fin dall'inizio, salva la possibilità per le Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti.

Al riguardo la Corte costituzionale (che, inizialmente, aveva reputato la legge di conversione quale atto di novazione della fonte, il che rendeva impossibile lo scrutinio sui presupposti del decreto-legge una volta intervenuta la conversione, *cf.* sentenza n. 108 del 1986), a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso ha affermato che «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto». La Corte ha altresì precisato che lo scrutinio di costituzionalità «deve svolgersi su un piano diverso» rispetto all'esercizio del potere legislativo, in cui «le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti». Ha specificato al riguardo che «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità», deve «risultare evidente», e che tale difetto di presupposti, «una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge». Ha perciò escluso, con ciò, l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima, dal momento che «affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie» (sentenze n. 128 del 2008; n. 171 del 2007; n. 29 del 1995).

La Corte ha poi precisato che il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, si ricollega «ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico», e che l'urgente necessità del provvedere «può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare». In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità ... costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento



dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sentenza n. 22 del 2012 sul cosiddetto «decreto milleproroghe»).

14. Ora, applicando gli insegnamenti della Corte costituzionale, occorre verificare se la «evidente» carenza del requisito della straordinarietà, del caso di necessità e di urgenza di provvedere, renda la prospettata questione non manifestamente infondata.

Al riguardo si osserva che l'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».

Il preambolo del decreto così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e ad introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione; ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015; ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per l'efficiente informatizzazione del processo civile, amministrativo, contabile e tributario, nonché misure per l'organizzazione degli uffici giudiziari, al fine di assicurare la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e il più efficace impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

A sua volta, l'art. 9 all'esame è parte del titolo I rubricato «Misure urgenti per l'efficienza della Pubblica amministrazione e per il sostegno dell'occupazione» e del capo I denominato «Misure urgenti in materia di lavoro pubblico». Gli articoli del capo dispongono, principalmente, in materia di ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, di semplificazione e flessibilità nel turn-over, di mobilità obbligatoria e volontaria, di assegnazione di nuove mansioni, di divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza, di prerogative sindacali, di incarichi negli uffici di diretta collaborazione.

15. Occorre ora ricordare che, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

Ebbene, il dubbio di costituzionalità dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014 insorge in relazione alla circostanza che nessun collegamento pare ravvisabile tra le riportate premesse e le previsioni normative di cui si prospetta l'illegittimità costituzionale.

Difatti, il primo paragrafo del preambolo fa riferimento a interventi organizzativi e semplificatori nella e della Pubblica amministrazione, il secondo alle procedure dei lavori pubblici, il terzo all'informatizzazione processuale. Ambiti, dunque, che con la disposizioni di cui si discute — volta a riformare la struttura degli onorari degli avvocati dello Stato e degli altri enti pubblici nell'ottica del contenimento della spesa pubblica — non sembrano aver nulla a che vedere. Appare dunque carente il rapporto tra la norma censurata e l'elemento funzionale — finalistico proclamato nel preambolo, come espressamente richiesto dalla Corte costituzionale.

Per converso, in nessun punto del preambolo è stato dato conto delle ragioni di necessità e di urgenza che impongono l'adozione — a mezzo di decreto-legge — delle disposizioni di riforma strutturale degli onorari all'Avvocatura dello Stato di cui all'art. 9. L'infrazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione appare, quindi, questione non manifestamente infondata.

A tale stregua occorre ancora rammentare che la Corte costituzionale ha specificato come «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge»», di cui all'art. 77, e che «il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno», per cui «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (sentenza n. 22 del 2012).

Ne discende che l'immissione delle disposizioni all'esame (come si è detto, di riforma strutturale degli onorari) nel corpo di un decreto-legge volto, dichiaratamente, alla «più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e a introdurre ulteriori



misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione», non vale a trasmettere alle stesse — che appaiono quindi dissonanti — il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate invece tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità.

Per altro, ma correlato, profilo, occorre osservare che l'art. 9 contiene anche alcune misure che non sono «auto-applicative», ossia «di immediata applicazione» come sancito dall'art. 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988.

Sul punto si rileva che, nonostante sia previsto che la nuova disciplina si applichi alle sentenze pubblicate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 90 del 2014, il comma 8 stabilisce però che il nuovo regime dei compensi (nella parte che riconosce il 50 per cento delle somme recuperate — commi 3, 4 e 5, secondo e terzo periodo del comma 6) può trovare applicazione solo a decorrere dall'introduzione, nei regolamenti dell'Avvocatura dello Stato, di regole che prevedano criteri di riparto delle somme «in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali».

Sicché, trova ulteriore conferma il dubbio circa la concreta sussistenza del caso straordinario di necessità e di urgenza, il solo che può legittimare il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento».

Intende il collegio pienamente aderire ai surriportati rilievi (fatti propri anche da T.A.R. Molise, ordinanza 25 marzo 2016, n. 161), dando atto della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione riguardante la compatibilità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014 rispetto al parametro di cui all'art. 77 della Costituzione.

Tanto premesso, il collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità delle analizzate disposizioni di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014; e, per l'effetto, sospende il giudizio, mandando alla segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla sentenza di merito lo scrutinio delle ulteriori censure proposte da parte ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania - Sezione quarta, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 3, 4 e 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, con riferimento ai parametri di cui agli articoli 3, 35 e 97 della Costituzione; articoli 3, 53, 2 e 23 della Costituzione; articoli 3, 42, 97 Cost. e art. 1 prot. CEDU; articoli 3 e 97 della Costituzione, art. 36 della Costituzione; art. 77 della Costituzione, nei termini e per le ragioni sopra indicate;

sospende il presente giudizio, con rinvio di ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale, cui la presente ordinanza va immediatamente trasmessa, a cura della segreteria del Tribunale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;

dispone, sempre a cura della segreteria del Tribunale, che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente, estensore;

Michele Buonauro, consigliere;

Maria Barbara Cavallo, primo referendario.

Il Presidente, estensore: PAPPALARDO



N. 61

Ordinanza del 16 dicembre 2016 della Corte d'appello di Milano nel procedimento civile promosso da Ferri Immobiliare Srl contro Unicredit S.p.a.

Arbitrato - Lodo arbitrale - Impugnazione - Nuova disciplina - Impugnabilità per violazione delle regole di diritto solo se espressamente disposta dalle parti o dalla legge - Regime transitorio.

- Codice di procedura civile, art. 829, comma terzo, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo.

LA CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZIONE PRIMA CIVILE

composta dai sig.ri giudici:

Amedeo Santosuosso - Presidente relatore;
Raimondo Mesiano, consigliere;
Cesira D'Anella, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa recante R.G. 1667/2015 tra Ferri Immobiliare S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Michele Pratelli e Claudia Marchionni del Foro di Pesaro e dall'avv. Luisa Zambon del Foro di Milano, elettivamente domiciliata presso lo studio legale di quest'ultima, sito in Milano, Piazza della Repubblica, 25, impugnante;

Contro Unicredit S.p.a., con sede in Roma, Via Alessandro Specchi 16, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentante e difesa dall'avv. Paolo Dalmartello del Foro di Milano, presso il cui studio legale, sito in Milano, Via dell'Annunciata, 23, dichiara di essere elettivamente domiciliata, resistente.

Con atto di citazione notificato in data 27 aprile 2015 Ferri Immobiliare S.r.l. (d'ora in poi «Ferri») ha agito dinanzi alla Corte d'appello di Milano nei confronti di Unicredit S.p.a., chiedendo che fosse dichiarata la nullità del lodo arbitrale che aveva rigettato la domanda di accertamento della responsabilità precontrattuale di Unicredit S.p.a. (ex articoli 1337 e 1338 c.c.), e, conseguentemente aveva respirato la relativa domanda risarcitoria.

Il collegio arbitrale, definitivamente pronunciando sulle domande avanzate dalle parti, aveva così deciso:

respinge le domande di Ferri Immobiliare relative alla dichiarazione di nullità, annullamento e risoluzione del contratto normativo stipulato in data 10 ottobre 2003 e dei relativi negozi attuativi di cui agli IRS, meglio identificati in narrativa, con conseguente rigetto di ogni domanda restitutoria e risarcimento su di esse fondate (ivi inclusa la domanda di pubblicazione del lodo in uno o più giornali);

rigetta la domanda di Ferri di nullità delle operazioni eseguite dopo il mese di ottobre 2007;

rigetta la domanda di Ferri di accertamento della illegittimità della segnalazione alla Centrale Rischi e la conseguente domanda di risarcimento danni;

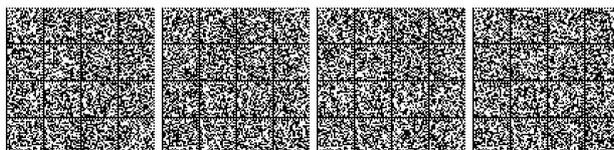
dichiara l'incompetenza arbitrale e/o comunque l'inammissibilità con riguardo alle domande formulate in via ulteriormente subordinata con riguardo a interessi ultra legali e/o anatocistici e di illegittimità della prassi Unicredit in ordine alla capitalizzazione trimestrale e in tema di valute;

dispone che le spese per il funzionamento del collegio arbitrale, gli onorari degli arbitri e il compenso del segretario (liquidati come da separata ordinanza) siano posti definitivamente a carico di entrambe le parti in misura paritaria e ferme restando il vincolo di solidarietà tra le parti per l'intero;

compensa tra le parti le spese di lite e pone definitivamente a carico di entrambe le parti in misura paritetica il compenso liquidato al consulente tecnico d'ufficio.

I. I fatti e il lodo.

1.1. La controversia in esame ha ad oggetto le contestazioni relative al perfezionamento di sei contratti interest rate swap, stipulati da Ferri in un'unica soluzione mediante la sottoscrizione di un contratto quadro in data 10 ottobre 2003 al fine di porre rimedio alla situazione di indebitamento in cui versava.



1.2. Verificata la finalità speculativa, e non di copertura, di tali contratti, Ferri decideva di promuovere un giudizio arbitrale e notificava in data 8 agosto 2011 a Unicredit S.p.a. domanda di arbitrato, conformemente a quanto previsto nella clausola compromissoria di cui all'art. 15 del contratto quadro. Mediante la proposizione della domanda di arbitrato, notificata contestualmente all'atto di nomina di arbitro, Ferri chiedeva fosse accertata l'invalidità e/o l'inefficacia dei contratti di swap precedentemente sottoscritti, non avendo la Banca osservato gli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza di cui all'art. 21, comma 1, lettere *b*) e *d*) Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58/1998, *TUF*). Nel precisare le conclusioni Ferri chiedeva che venisse dichiarata la nullità del contratto quadro, sulla base del quale erano stati stipulati i sei contratti di swap, per vizi di forma a esso inerenti e, inoltre, denunciava il grave inadempimento della Banca, per avere agito contrariamente al parametro comportamentale di cui all'art. 21, comma 1, lettera *a*) *TUF*, occultando al cliente elementi rilevanti ai fini della valutazione della convenienza dell'operazione.

1.3. La Banca, dopo aver provveduto alla nomina di arbitro in data 16 settembre 2011, contestava nel merito le pretese avanzate da Ferri, in particolare evidenziando che quest'ultimo aveva dichiarato, per atto scritto di essere un operatore qualificato, con la conseguenza che gli obblighi di trasparenza, diligenza e correttezza in capo alla Banca si dovessero considerare affievoliti.

1.4. Il collegio arbitrale, sulle conclusioni precisate dalle parti, ha deciso come sopra riportato.

2. Il giudizio di impugnazione dinanzi alla Corte d'appello

2.1. In data 27 aprile 2015, con atto di citazione notificato a Unicredit S.p.a., Ferri, ai sensi degli articoli 828 e 829 codice di procedura civile, ha impugnato dinanzi alla Corte d'appello di Milano il lodo arbitrale emesso in data 10 febbraio 2015 e ha chiesto che ne venisse dichiarata l'integrale nullità sulla base di diversi motivi che l'impugnante ha così formulato:

violazione delle regole di diritto di cui all'art. 1362 del codice civile in tema di interpretazione del contratto;

violazione delle regole di diritto di cui al combinato disposto ex articoli 1325 del codice civile 1343 del codice civile e 1349 del codice civile;

violazione delle regole di diritto di cui al combinato disposto ex articoli 1709 del codice civile e 23 comma 2 *TUF*.

2.2. Unicredit, costituitasi con comparsa di costituzione e risposta depositata in cancelleria in data 25 luglio 2015, ha chiesto in via principale il rigetto dell'impugnazione e la conferma del lodo arbitrale impugnato, eccependo l'inammissibilità dell'impugnazione per violazione dell'art. 829 comma 3 codice di procedura civile A fondamento della propria eccezione Unicredit S.p.a. ha sostenuto che, dopo la riforma di cui al decreto legislativo n. 40 del 2006, l'impugnazione dei lodi arbitrali per violazione delle regole di diritto fosse ammissibile solo ove espressamente prevista dalle parti. L'impugnazione del lodo arbitrale da parte di Ferri Immobiliare sarebbe quindi inammissibile, poiché la clausola compromissoria del contratto quadro stipulato tra le parti in data 10 ottobre 2003 non conteneva una specifica pattuizione in tal senso. La parte convenuta, dunque, ha sostenuto che il caso di specie rientri nell'ipotesi prevista dall'art. 27 comma 4 del decreto legislativo n. 40/2006, che, nel prevedere la disciplina di diritto transitorio, stabilisce che il nuovo regime si applichi «ai procedimenti arbitrali nei quali la domanda di arbitrato è stata proposta successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

2.3. Nel corso del giudizio, il 9 maggio 2016, le Sezioni unite della Suprema Corte sono intervenute nel contrasto sull'applicazione temporale del mutato regime di impugnabilità del lodo per errori di diritto. Con tre sentenze nn. 9341, 9284 e 9285, hanno riconosciuto l'impugnabilità per errori di diritto del lodo anche laddove la convenzione arbitrale (anteriore alla novella del 2006) nulla dica sul punto e anche quando l'arbitrato sia attivato, e il lodo reso, dopo l'entrata in vigore della novella del 2006.

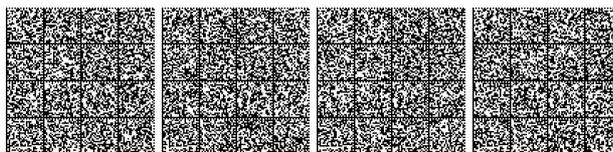
2.4. Questa Corte, ritenuto che le decisioni delle Sezioni unite sollevino questioni che possono essere considerate in termini di costituzionalità della norma transitoria succitata, ha suscitato il contraddittorio delle parti sul punto e, concesso un termine per il deposito di note, si è riservata.

2.5. La presente ordinanza è resa a scioglimento della riserva.

3. La questione della riforma e del regime transitorio.

Si tratta di argomenti ampiamente noti ma che può essere utile richiamare brevemente a soli fini di chiarezza espositiva.

3.1. La normativa anteriforma del 2006.



Nel regime normativo previgente alla riforma del 2006 l'impugnazione del lodo per violazione di regole di diritto era sempre ammessa, salvo che le parti avessero autorizzato gli arbitri a decidere secondo equità o avessero espressamente dichiarato il lodo non impugnabile. L'art. 829, comma 3 letteralmente recitava: «L'impugnazione per nullità è altresì ammessa se gli arbitri nel giudicare non hanno osservato le regole di diritto, salvo che le parti li avessero autorizzati a decidere secondo equità o avessero dichiarato il lodo non impugnabile».

Stante il tenore letterale della disposizione, il silenzio delle parti assumeva una valenza «positiva», ossia sottintendeva la volontà delle parti che nell'eventuale giudizio d'impugnazione davanti al giudice ordinario potessero essere fatte valere le violazioni delle regole di diritto.

3.2 Il nuovo regime e la disciplina transitoria.

3.2.1. L'art. 24 del decreto legislativo n. 40/2006 modifica l'art. 829, comma 3 e stabilisce la regola inversa, rendendo ammissibile l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto solo se «espressamente prevista dalle parti o dalla legge». Nella disciplina post riforma il silenzio delle parti assume, così, una valenza «negativa», ossia esclude la possibilità di sottoporre al vaglio dell'Autorità giudiziaria ordinaria la violazione delle regole di diritto.

3.2.2. Le inevitabili questioni di diritto transitorio sono state espressamente regolate con l'art. 27 del medesimo decreto legislativo, che ha espressamente previsto che la nuova disciplina si applichi «ai procedimenti arbitrali, nei quali la domanda di arbitrato è stata proposta successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Tale regime transitorio sembra valorizzare la relativa autonomia dell'atto di proposizione del lodo per una specifica controversia (che viene a essere regolata secondo il nuovo regime) rispetto alla clausola compromissoria, che, stante la sua natura e funzione normativa (tesa cioè a regolare vicende giuridiche successive che vengono a intercorrere tra le parti), resta ancorata al tempo della sua stipulazione. Di qui la valorizzazione, ai fini dell'applicazione della nuova disciplina, del momento di proposizione della domanda di arbitrato piuttosto che di quello in cui sia stata stipulata la clausola compromissoria.

3.2.3. Tuttavia, ci si è interrogati su cosa ne sia della volontà delle parti stipulanti la clausola arbitrale e, soprattutto, su quali siano i limiti che il legislatore incontra nell'intervenire sul contenuto di quella clausola (attribuendogli effetti diversi da quello voluto dalle parti) e sul regime giuridico degli atti conseguenti e ad essa connessi.

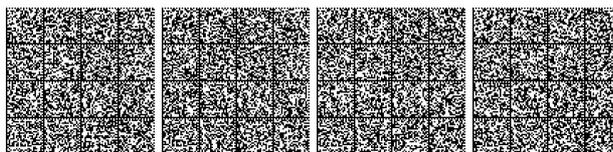
3.2.4. Tali interrogativi sono stati valorizzati e posti in primo piano da un filone giurisprudenziale, da ultimo fatto proprio dalla Corte di cassazione a Sezioni unite, che ne ha tratto conclusioni che paiono problematiche. Di esse si discute in questa ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, rimessione che a questa Corte d'appello pare, a questo punto, essere l'unica via non preclusa (come meglio si dirà più avanti).

3.3. I criteri e i principi direttivi della legge delega n. 80/2005 e la *ratio* della Riforma.

3.3.1. Con il nuovo regime il legislatore delegante ha inteso razionalizzare l'intera disciplina delle impugnazioni di lodi arbitrali con l'obiettivo, in particolare, di restringere l'area delle censure deducibili contro il lodo. L'impulso alla razionalizzazione è richiamato nel testo della legge delega n. 80/2005, ove, nell'indicazione dei principi e dei criteri direttivi, il legislatore delegato viene chiamato a operare «una razionalizzazione delle ipotesi attualmente esistenti di impugnazione per nullità [al fine di] subordinare la controllabilità del lodo ai sensi del secondo comma [ora terzo, ndr] dell'art. 829 del codice di procedura civile alla esplicita previsione delle parti, salvo diversa previsione di legge e salvo il contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico».

3.3.2. Il legislatore, dunque, si è misurato con due diverse esigenze, che sono esplicite nei lavori preparatori: in primo luogo, vi era la necessità di limitare il sindacato sulla pronuncia degli arbitri, anche al fine di non ostacolare la speditezza propria del procedimento arbitrale; in secondo luogo, era necessario assicurare una piena tutela alla garanzia costituzionale del sindacato di legittimità da parte dell'autorità giudiziaria. Il punto di equilibrio tra queste contrapposte esigenze è stato individuato nel principio dell'autonomia delle parti: in altri termini, l'ampiezza sia del sindacato dell'autorità giudiziaria ordinaria, sia dell'alveo delle censure deducibili contro il lodo sono interamente rimessi alla scelta discrezionale delle parti.

3.3.3. Del resto, tale scelta trova fondamento nella natura stessa dell'istituto dell'arbitrato, che si caratterizza per essere uno strumento di risoluzione alternativa delle controversie, fondato su un atto negoziale, ossia la convenzione d'arbitrato. La previsione di tale istituto nel nostro ordinamento rappresenta, infatti, un esempio di «privatizzazione della giustizia», ove l'autonomia privata assume un ruolo predominante rispetto alla legge e all'amministrazione pubblica della giustizia, seppur sempre conformemente ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico.



4. Le elaborazioni giurisprudenziali sul punto.

La nuova disciplina ha suscitato alcune oscillazioni interpretative nella giurisprudenza tanto di merito quanto di legittimità, specie con riferimento all'applicabilità del nuovo regime ai procedimenti arbitrali promossi dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 40/2006, ma fondati su convenzioni d'arbitrato stipulate dalle parti in un momento antecedente la riforma.

4.1. La giurisprudenza di legittimità.

4.1.1. La Corte di cassazione ha, in alcune occasioni, escluso l'applicazione della nuova disciplina e, in altre ha ritenuto ineludibile il chiaro tenore letterale della norma transitoria (art. 27 comma 4 cit.), adottando la soluzione opposta.

4.1.2. Conformemente al primo orientamento, la sentenza della Prima Sezione civile n. 12379/2014), ha ritenuto che *ratione temporis* non potesse applicarsi l'art. 829 comma 3 codice di procedura civile, nuovo testo, a una fattispecie nella quale era rilevante la data della convenzione (che, sola, poteva contenere previsioni di impugnazione per violazione di regole di diritto), e non certo quella della impugnazione di nullità, e ha affermato: «si ritiene inaccettabile un'applicazione retroattiva di un regime di estesa generale inimpugnabilità per ragioni di diritto a momenti negoziali anteriori alla sua entrata in vigore e nei quali il silenzio serbato era diretto a consentire quella impugnazione».

4.1.3. Con tale sentenza, la suprema Corte ha dato seguito all'allora recente pronuncia della prima sezione civile della medesima Corte (n. 6148 del 19 aprile 2012), che aveva proposto una lettura costituzionalmente orientata della norma transitoria (art. 27 comma 4 cit.). La Corte, prendendo le mosse dal principio di irretroattività della legge sancito dall'art. 11 delle Preleggi, ha ritenuto che gli effetti di un atto negoziale siano sottoposti, unicamente, alla disciplina in vigore al momento in cui l'atto sia stato adottato. Su tali premesse, la Suprema Corte ha ritenuto illegittima l'applicazione del novellato art. 829 comma 3 codice di procedura civile alle convenzioni arbitrali concluse prima dell'entrata in vigore della riforma, poiché in contrasto con i principi di successione delle leggi nel tempo: «laddove le convenzioni siano state concluse prima della entrata in vigore esse non possono che continuare a essere regolate dalla legge previgente, che disponeva l'impugnabilità del lodo per violazione della legge sostanziale, a meno che le parti non avessero stabilito diversamente. E pertanto, in difetto di una disposizione che sancisca la nullità di quelle convenzioni (per sopravvenute esigenze di natura imperativa) o che obblighi le parti ad adeguarle al nuovo modello, la salvezza di tali convenzioni deve ritenersi insita nel sistema, pur in difetto di un'esplicita previsione della norma transitoria, a pena di veder private le parti contraenti di un contratto — realizzante un dato assetto di interessi in ordine alla devoluzione per arbitri delle controversie che ne siano derivate — di una facoltà di contestazione sulla quale l'una o l'altra aveva fiato indiscutibile affidamento» (Cass. civ. sez. I, 19 aprile 2012, n. 6148; si veda anche Cassazione civ. sez. I, 18 giugno 2014, n. 13898; Cassazione civ. sez. I, 19 gennaio 2015, n. 745 e 748; Cass, civ. sez. I, 28 ottobre 2015, n. 22007).

4.1.4. Così motivando, la Corte di cassazione ha inteso conformarsi alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale che, in plurime occasioni, ha sottolineato l'importanza del principio di irretroattività della legge, in quanto «principio generale del nostro ordinamento [che] rappresenta, pur sempre, una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte costituzionale sentenza n. 155 del 1990, a cui la Cassazione rinvia espressamente nella pronuncia del 19 aprile 2012, n. 6148; in senso conforme, Corte costituzionale sentenza n. 118 del 1957).

4.1.5. Tale orientamento è stato, tuttavia, messo in discussione in occasione di successive pronunce della medesima Corte di cassazione (*ex pluris*, Cassazione civ. sez. VI, 17 settembre 2013, n. 21205; Cassazione civ. sez. I, 20 febbraio 2012, n. 2400; Cassazione sez. I, 25 settembre 2015, n. 19075). In particolare la suprema Corte, nell'ordinanza n. 21205 della VI Sezione civile del 17 settembre 2013, ha ritenuto che «il novellato art. 829 cod. proc. civ. si applica, come indicato nel decreto legislativo n. 40 del 2006, art. 27, comma 4, ai procedimenti arbitrali nei quali la domanda di arbitrato è stata proposta successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, a nulla rilevando, secondo il chiarissimo disposto della norma transitoria, il riferimento temporale relativo alla clausola compromissoria».

4.1.6. Alla medesima conclusione è giunta la suprema Corte in una recente ordinanza, ove ha ritenuto che «la disciplina transitoria è univoca nel preferire la legge vigente al tempo del lodo rispetto a quella diversa, anteriore, mentre non sono ravvisabili ragioni superiori tali da giustificare una diversa interpretazione della norma così chiaramente formulata, tanto più che "l'intangibilità" e l'immutabilità di un determinato regime di impugnativa correlato a un dato occasionale, come l'epoca di stipulazione della clausola, non risulta assistito da alcuna garanzia costituzionale» (Cass. sez. I, 25 settembre 2015, n. 19075).



4.1.7. In sintesi, i giudici di legittimità, in epoca più recente, e sino alle pronunce delle Sezioni unite, di cui a breve si dirà, si sono conformati, in maniera pressoché unanime, alla tesi secondo la quale il chiaro dettato normativo di cui all'art. 27, comma 4 del decreto legislativo n. 40/2006 non lasci all'interprete alcun margine di discrezionalità nell'applicazione del nuovo regime. Di conseguenza deve applicarsi il nuovo regime agli arbitrati promossi successivamente al 2006, anche se basati su clausole compromissorie stipulate prima del 2006.

4.2. La giurisprudenza di merito.

4.2.1. La Corte d'appello di Milano, dopo alcuni iniziali dubbi interpretativi(1) e, considerato il chiaro tenore letterale della norma transitoria, ha ritenuto nella fase più recente di doversi conformare alla volontà del Legislatore e applicare la nuova disciplina a tutti i procedimenti arbitrati promossi mediante domanda d'arbitrato dopo il 2006, indipendentemente dal tempo della sottoscrizione della clausola arbitrale. Tale orientamento maggioritario, che ha trovato conferma in numerose sentenze, ha proposto un'interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto di cui agli articoli 27, comma 4 del decreto legislativo n. 40/2006 e 829, comma 3 codice di procedura civile.

4.2.2. Nella sentenza n. 2377 del 2015 della Corte d'appello di Milano, l'applicazione del nuovo regime è stata motivata considerando l'impossibilità di interpretazioni alternative (stante l'evidenza del tenore letterale della norma) e la necessità di garantire il rispetto del principio processuale del *tempus regit processum*, secondo il quale il processo civile è regolato nella sua interezza dal rito vigente al momento della proposizione della domanda. Più specificamente, si è fatto notare che un'interpretazione contraria, come quella che verrà proposta successivamente dalle Sezioni unite (di cui fra breve si dirà), ha una valenza sostanzialmente abrogativa della norma transitoria (che se non regola i casi in cui la clausola compromissoria è pre2006 non regola nulla), col risultato finale di un'interpretazione *contra legem*.

4.2.3. A ciò si aggiunga che la soluzione interpretativa a favore dell'applicabilità del nuovo regime tutela l'affidamento delle parti su un dato assetto processuale «le cui regole rispondono, di tempo in tempo, a superiori interessi pubblici e il cui mutamento non contrasta con il principio di uguaglianza»: né in alcun modo appare fondata la tesi per cui, in siffatte circostanze, le parti sarebbero costrette a subire un mutamento della disciplina, ben potendo le stesse mutare il contenuto della clausola e prevedere espressamente l'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto (Corte d'appello di Milano, sezione I, sentenza n. 2377/2015).

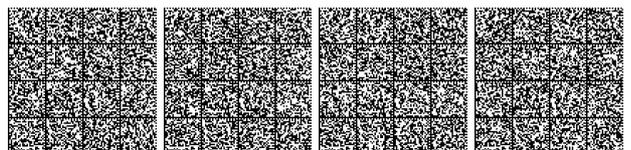
4.2.4. In tal modo, la Corte d'appello di Milano ha assunto un orientamento sostanzialmente unanime e ha rigettato l'impugnazione dei lodi arbitrati promossi in virtù di clausole compromissorie stipulate ante riforma e il cui contenuto non fosse stato modificato a fronte del nuovo regime.(2)

4.2.5. In altra sentenza la Corte d'appello di Milano ha così motivato la legittimità della norma transitoria: «a) il legislatore si è conformato puntualmente al principio codificato in generale dall'art. 5 codice procedura civile ovvero del *tempus regit processum*; b) nessun vulnus viene inferto al principio di uguaglianza, vero essendo che tutte le parti del processo arbitrale sono poste nella medesima condizione; la intervenuta esclusione della impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto riguarda sia l'impugnante sia la parte resistente, in un regime di perfetta parità; [...] e) il novellato art. 829 codice di procedura civile se raffrontato col testo previgente, non sembra aver determinato alcun rilevante deficit di tutela del cittadino [...] apparendo la nuova disciplina, conformemente alla delega parlamentare ricevuta, volta a razionalizzare l'istituto dell'arbitrato, rafforzando ulteriormente l'autonomia delle parti ed evitando il protrarsi di tutte le zone d'ombra interpretative; g) il "potere di veto" che parrebbe per tale via introdotto compete a ciascuna parte alla stessa stregua cosicché, essendo le stesse in una posizione di reciproca e paritaria autonomia, non si verifica alcuna "imposizione" unilaterale e autoritativa; [...] i) appare del tutto ragionevole l'intento del legislatore di evitare che, proprio attraverso il sistema delle impugnative per nullità dei lodi arbitrati, si possa incrementare quel contenzioso che l'arbitrato avrebbe dovuto, invece, contribuire a ridurre; k) non può dirsi violato l'affidamento riposto dai cittadini nella certezza dell'ordinamento giuridico, vero essendo che non si è in presenza di un caso di legge "retroattiva" quanto piuttosto di legge ad applicazione immediata» (Corte d'appello di Milano, n. 1943/2012).

4.2.6. La Corte d'appello di Venezia, aderendo alla medesima soluzione interpretativa, ha ritenuto che «la disciplina transitoria è univoca nel preferire la legge vigente al tempo del lodo rispetto a quella diversa, anteriore, mentre non sono ravvisabili ragioni superiori tali da giustificare una diversa interpretazione. Alla norma così chiaramente formulata, tanto più che "l'intangibilità" e l'immutabilità di un determinato regime di impugnativa correlato ad un dato occasionale, come l'epoca di stipulazione della clausola, non risulta assistito da alcuna garanzia costituzionale. Una simile interpretazione è l'unica idonea ad assicurare il pieno rispetto del principio del *tempus regit actum*» (Corte d'appello di Venezia, 30 novembre 2015, n. 2722).

(1) Si veda la sentenza n. 3541 del 2014 che si è conformata all'orientamento della suprema Corte di cassazione civile sez. I, 3 giugno 2014, n. 12379.

(2) In senso conforme, le sentenze nn. 14/2016, 3061/2015, 1716/2014, 1943/2012, 946/2012.



4.2.7. Va notato infine che tale soluzione interpretativa trova riscontro in molteplici pronunce della Corte costituzionale, che ha più volte affermato che, lungi dal comportare un'applicazione retroattiva della nuova disciplina, la previsione di un regime transitorio *ad hoc* assicura un'applicazione immediata della nuova disciplina in modo conforme alla norma generale di cui all'art. 5 codice di procedura di civile, come si può leggere nell'ordinanza n. 11 del 2003:

«il principio dell'affidamento [...] non può in alcun modo ritenersi leso dalle norme impugnate in quanto esse, escludendo dal divieto di devoluzione ad arbitri le sole controversie per le quali sia stata già notificata la domanda di arbitrato alla data di entrata in vigore del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 (Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania), non attribuiscono al suddetto divieto alcuna efficacia retroattiva, ma, al contrario, fanno puntuale applicazione della norma generale enunciata dall'art. 5 del codice di procedura civile, a tenore del quale «la giurisdizione e la competenza si determinano con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda»».

5. Le pronunce 2016 delle Sezioni unite come fatto nuovo.

A fronte di un contrasto giurisprudenziale che interessava la stessa Corte di cassazione, la Prima Sezione della suprema Corte ha investito le Sezioni unite al fine di superare l'incertezza sui possibili motivi di impugnazione (Cass, Civ. Sez. I, ordinanza n. 25039 e 25562 del 2015).

5.1. Le tre sentenze Sezioni unite del 2016 e la loro ispirazione.

5.1.1. Con tre sentenze gemelle (nn. 9341, 9284 e 9285 del 9 maggio 2016) le Sezioni unite hanno composto il contrasto sull'applicazione temporale del mutato regime di impugnabilità del lodo per errori di diritto, riconoscendo l'impugnabilità del lodo per errori di diritto quando l'arbitrato, pur reso dopo l'entrata in vigore della novella del 2006, origini da una convenzione anteriore al 2006, che nulla dica sull'impugnabilità per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia.

5.1.2. Le Sezioni unite, pur prendendo atto dell'inequivocabile tenore letterale della norma transitoria, ritengono di poter escludere l'applicabilità del riformato art. 829 comma 3 codice di procedura civile ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2006, ma azionati in forza di clausole compromissorie stipulate in tempo antecedente la Riforma.

5.1.3. La soluzione data dalle Sezioni unite è incentrata su un'interpretazione letterale dell'art. 829, comma 3, codice di procedura civile e, in particolare, sul concetto di «legge», che dispone espressamente l'impugnazione per violazione del diritto sostanziale (testualmente l'art. 829 comma 3 codice di procedura civile così recita: «l'impugnazione per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia è ammessa se espressamente disposta dalle parti o dalla legge»). Le Sezioni unite s'interrogano, infatti su quale sia la «legge» cui fa riferimento il testo riformato, ai sensi della quale sarebbe ammissibile l'impugnazione per violazione di norme di diritto sostanziale e giungono alla conclusione che tale legge deve essere caratterizzata dai seguenti requisiti (pagg. 8-9 delle sentenze delle Sezioni unite, poc'anzi indicate):

deve essere una disposizione di legge diversa dal nuovo art. 829, comma 3 codice di procedura civile;

deve essere una legge che disciplini la convenzione di arbitrato, in cui sono stabiliti i limiti dell'impugnabilità del lodo;

deve essere una legge vigente al momento della stipula della convenzione di arbitrato, perché «solo la legge vigente in quel momento [...] può ascrivere al silenzio delle parti un significato normativamente predeterminato».

5.1.4. Orbene, ad avviso delle Sezioni unite, la legge cui fa riferimento l'art. 829 comma 3 codice di procedura civile, idonea a escludere limiti d'impugnabilità del lodo, è, esclusivamente, quella vigente al momento della stipulazione della convenzione d'arbitrato. Solo una simile soluzione consentirebbe di attribuire al silenzio delle parti, comportamento di per sé neutro, il significato voluto dai contraenti. In altri termini, la neutralità del silenzio obbliga l'interprete a tener conto del contesto normativo in cui lo stesso si sia formato, in quanto, solo un simile approccio interpretativo, consente di attribuire al silenzio un «significato normativamente predeterminato» (pag. 9 sentenze Corte di cassazione a Sezioni unite) rispettoso della volontà delle parti contraenti.

5.1.5. Conformemente alla tesi sostenuta dalle Sezioni unite, ammettere l'applicazione del riformato art. 829 comma 3 codice di procedura civile, anche alle convenzioni sottoscritte prima della sua entrata in vigore, significherebbe modificare la portata del silenzio tenuto dalle parti nella stipulazione della convenzione, attribuendo a esso un significato diverso rispetto a quello conosciuto e voluto dalle parti. Pertanto, il significato del silenzio delle parti al momento della stipulazione della clausola arbitrale deve essere stabilito sulla base della legge vigente al momento in cui essa è avvenuta, a nulla rilevando la modifica sopravvenuta della disciplina in materia di arbitrato.



5.1.6. Né tantomeno, proseguono le Sezioni unite, è in alcun modo meritevole di accoglimento la tesi in forza della quale le parti, consapevoli del sopravvenuto mutamento legislativo, possono rinnovare la convenzione, prevedendo la libera impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia. Si tratterebbe di una soluzione pressoché irrealizzabile, «perché la conclusione della nuova convenzione richiederebbe il consenso di tutti gli stipulanti, anche di quelli eventualmente interessati al mantenimento del vincolo precedente (pag. 10 delle sentenze della Corte di cassazione a Sezioni unite).

5.1.7. In definitiva, nell'interpretazione delle Sezioni unite il regime normativo cui far riferimento per l'impugnabilità del lodo nel caso di *errores in iudicando*, derivante da un giudizio arbitrale disciplinato da una convenzione d'arbitrato antecedente al 2 marzo 2006, è quello previsto dal vecchio art. 829, comma 2 codice di procedura civile. Sulla base di queste argomentazioni (qui succintamente riportate), la Corte ha accolto il ricorso e formulato il seguente principio di diritto:

«in applicazione della disciplina transitoria dettata dall'art. 27 decreto legislativo n. 40 del 2006, l'art. 829, comma 3 codice di procedura civile, come riformulato dall'art. 24 decreto legislativo n. 40 del 2006, si applica nei giudizi arbitrali promossi dopo l'entrata in vigore del suddetto decreto, ma la legge cui lo stesso art. 829, comma 3 codice di procedura civile rinvia, per stabilire se è permessa l'impugnazione per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia è quella vigente al momento della stipulazione della convenzione d'arbitrato».

5.1.8. Dunque, se la convenzione è anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 40/2006, e le parti nulla hanno previsto in essa, il lodo sarà impugnabile per violazione di regole di diritto sostanziale relative al merito della controversia, anche nel caso in cui il procedimento sia instaurato dopo il 2 marzo 2006.

5.2. Il valore giuridico delle pronunce a Sezioni unite dopo la riforma dell'art. 374 codice di procedura civile e la loro vincolatività.

5.2.1. Posto il contenuto delle decisioni delle Sezioni unite e considerato l'orientamento opposto consolidatosi presso questa Corte d'appello, ci si deve porre il problema di quale sia il grado di vincolatività che oggi ha una pronuncia della Corte di cassazione a Sezioni unite (quali sono le decisioni in questione) per un giudice di merito, quale questa Corte è.

5.2.3. La riforma del comma 3 dell'art. 374 codice di procedura civile (introdotta dal decreto legislativo n. 40/2006 — lo stesso che ha modificato anche l'art. 829 codice di procedura civile — ma senza alcuna connessione) ha ridefinito il rapporto tra le Sezioni semplici e le Sezioni unite della suprema Corte, rafforzando notevolmente la funzione di garanzia che queste ultime hanno sull'uniforme interpretazione della legge. Invero, in un'ottica di valorizzazione della funzione nomofilattica della Corte di cassazione, la novella ha introdotto il nuovo principio giuridico della vincolatività, per le Sezioni semplici, del *decisum* delle Sezioni unite, stabilendo che «se la Sezione Semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso». Quindi, mentre nella disciplina previgente le Sezioni semplici potevano pronunciarsi in modo difforme in ordine ad una *quaestio iuris* già decisa dalle Sezioni unite, oggi una Sezione semplice non può decidere in modo difforme dalle Sezioni unite e, qualora non ne condivide l'orientamento, è tenuta a reinvestire queste ultime con ordinanza motivata. La Novella ha il chiaro obiettivo di ridurre le oscillazioni che, talvolta, si riscontrano fra le diverse sentenze e di favorire il dispiegamento della funzione nomofilattica della Corte.

5.2.4. Il nuovo assetto introdotto dal legislatore in seno alla Cassazione ha effetti sull'intero sistema giudiziario e, quindi, anche sui giudici di merito, che sanno in anticipo che una loro eventuale decisione in difformità dalle Sezioni unite non potrà essere accolta se non dopo aver subito vaglio di una Sezione semplice che intenda risollecitare le Sezioni unite. Si tratta, invero, di una norma che, posta a presidio della funzione nomofilattica della Corte di cassazione, introduce una vera e propria «procedimentalizzazione» della nomofilachia stessa, che non necessariamente comporta un irrigidimento del sistema. Tale norma non opera anche nei confronti del giudice di merito, il quale, formalmente, non è costretto a unirsi al principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite. È anche vero, tuttavia, che una sua pronuncia difforme rispetto al principio enunciato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione non potrebbe essere accolta direttamente da una Sezione semplice. Comporterebbe invece due diversi possibili esiti:

a. la Sezione semplice, condividendo il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite, respinge la soluzione interpretativa proposta dal giudice di merito, cassando la sentenza da questi emessa.

b. la Sezione semplice, ritenendo vi siano nuove argomentazioni in grado di mettere in discussione la fondatezza e la razionalità della soluzione interpretativa adottata da una decisione a Sezioni unite, può sollecitare nuovamente le Sezioni unite. Questo metodo procedurale consente il raggiungimento di una piena intesa tra le Corti finalizzata a ottenere la massima garanzia dei diritti fondamentali.



5.3. Le pronunce a Sezioni unite come diritto vivente secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale.

5.3.1. Oltre a prestare la massima considerazione alla vincolatività che intrinsecamente portano le decisioni delle Sezioni unite nei termini appena esposti, questa Corte è altrettanto attenta a non trascurare il rilievo che la Corte costituzionale attribuisce al «diritto vivente», nell'esplicazione del proprio potere-dovere di procedere alla ricognizione degli indirizzi espressi dal giudice della nomofilachia.

5.3.2. Per la Corte costituzionale sono molteplici e diverse le condizioni affinché un enunciato interpretativo possa essere considerato idoneo a rappresentare un consolidato indirizzo giurisprudenziale, tale da poterlo ritenere espressivo di un «diritto vivente». Sono stati ritenuti indici di «diritto vivente» (a) il carattere di stabilità di un dato indirizzo della Corte di cassazione; (b) il carattere di costanza e ripetizione; (c) o, per quanto concerne il profilo quantitativo, quando le pronunce della Corte di cassazione, che hanno accolto una data interpretazione, sono numerose e distribuite nell'arco di un lungo periodo, valorizzando «il numero elevato, la sostanziale identità di contenuto [delle medesime] e la funzione nomofilattica dell'organo decidente» (Sentenza 14 marzo 2008, n. 64).

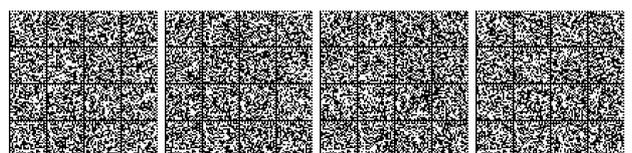
5.3.3. Non sembrano esservi incertezze nel ritenere l'esistenza di un «diritto vivente» in presenza di pronunce delle Sezioni unite. A questo scopo è stata giudicata sufficiente anche una sola decisione delle Sezioni unite, sopravvenuta «in presenza di un orientamento non univoco», enfatizzando che con esso «le Sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno ritenuto, nell'esercizio della propria funzione nomofilattica, di cui questa Corte deve tenere conto, di superare [...] il contrasto», costituendo «siffatta interpretazione [...] diritto vivente, del quale si deve accertare la compatibilità con i parametri costituzionali» (in questi termini, Corte costituzionale 22 dicembre 2011, n. 338).

5.3.4. In una sentenza del 1997 la Corte costituzionale ha affrontato esplicitamente la situazione in cui viene a trovarsi il giudice di merito di fronte al diritto vivente: «Pur essendo indubbio che nel vigente sistema non sussiste un obbligo per il giudice di merito 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 [ma, si badi bene la pronuncia è precedente alla modifica dell'art. 374 codice di procedura civile, ndr], oppure — adeguandosi al diritto vivente — la proposizione della questione davanti a questa Corte (Corte costituzionale n. 350/1997).

5.3.5. Va inoltre, e sotto diverso profilo, rilevato che, con il riconoscimento del «diritto vivente» la Corte costituzionale ha ritenuto di porre limite alla sua stessa potestà reinterpretativa, astenendosi dal fornire una propria interpretazione della disposizione censurata, qualora una stabile elaborazione giurisprudenziale abbia identificato ed enunciato il significato normativo da attribuirle.⁽³⁾ In definitiva, in presenza di un'interpretazione stabilizzata e consolidata fornita dal giudice della nomofilachia, la Corte può e deve esclusivamente procedere ad «accertar[ne] la compatibilità con i parametri costituzionali evocati» dal rimettente (sentenza 338/2011). Questa soluzione risponde a un'esigenza di rispetto del ruolo dei giudici comuni — e segnatamente all'organo giudiziario depositario della funzione di nomofilachia — nell'attività interpretativa. La Corte costituzionale ha, in plurime occasioni, ritenuto che «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale costante o, comunque, ampiamente condiviso — specie se consacrato in una decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione — la Corte costituzionale assume la disposizione censurata nel significato in cui essa attualmente «vive» nell'applicazione giudiziale» (Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2012, n. 230; in senso con forme ordinanza del 30 luglio 1997, n. 297).

5.3.6. Sul problema sul quale questa Corte d'appello è chiamata a decidere, la Corte di cassazione si è espressa per ben tre volte a Sezioni unite componendo quel contrasto interpretativo che si era verificato nella giurisprudenza di legittimità (e di merito) sull'applicazione temporale del mutato regime d'impugnabilità del lodo per errori di diritto. Questa interpretazione delle Sezioni unite sembra avere i requisiti per essere qualificata «diritto vivente» nei termini sopra esposti e, quindi, può essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, perché sia eventualmente dichiarata incostituzionale la disposizione nella sua costante interpretazione giurisprudenziale.

(3) «L'indirizzo delle Sezioni unite debba ritenersi oramai consolidato, si da costituire diritto vivente, rispetto al quale non sono più proponibili decisioni interpretative». Qualora si accerti l'esistenza del diritto vivente, «questa Corte non ha la possibilità di proporre differenti soluzioni interpretative [...], ma deve limitarsi a stabilire se lo stesso sia o meno conforme ai principi costituzionali», e «incentrare le sue valutazioni sulla norma impugnata nell'interpretazione dominante, fatta propria dal giudice a quo» non potendo dunque fare altro che «procedere allo scrutinio di legittimità costituzionale della norma censurata, per come interpretata dal “diritto vivente”» (Corte costituzionale sent. 299/2005; in senso conforme, Corte costituzionale sentenza n. 266/2006).



6. *L'alternativa che si offre alla Corte d'appello dopo le pronunce delle Sezioni unite.*

Definito il quadro legislativo e giurisprudenziale come sopra, questa Corte si trova di fronte all'alternativa se seguire l'orientamento delle Sezioni unite, ma violare la Costituzione, oppure seguire la propria giurisprudenza basata su un'interpretazione costituzionalmente orientata, ma decidere in senso contrario alle Sezioni unite. Qui di seguito vengono illustrati i termini di tale alternativa.

6.1. Seguire le Sezioni, ma violare la Costituzione.

I motivi in base ai quali seguire l'interpretazione proposta dalle Sezioni unite comporterebbe una violazione della Costituzione vengono esposti nel paragrafo relativo alla non manifesta infondatezza (7.2. Non manifesta infondatezza e norme violate: articoli 3 e 41 della Costituzione) al quale si rinvia.

6.2. Seguire la propria giurisprudenza conforme alla Costituzione, ma contraria alle Sezioni unite.

6.2.1. Vi è certo la possibilità materiale che questa Corte disattenda le Sezioni unite e continui a decidere nel senso dell'immediata applicabilità delle nuove norme, secondo quanto prescritto dalla norma transitoria *ad hoc* (per i motivi sinteticamente riportati nel par. 4.2.). Tuttavia questa Corte ritiene che una tale strada non sia in realtà percorribile, per i seguenti motivi:

in primo luogo, vi sono motivi di correttezza istituzionale che sconsigliano di ignorare tali autorevoli pronunce: le sentenze delle Sezioni unite devono essere tenute nella massima considerazione, altrimenti ne sarebbe lesa la credibilità complessiva del sistema, Corte di cassazione e giudici di merito compresi;

in secondo luogo, vi è l'ostacolo giuridico del nuovo regime dell'art. 374 codice di procedura civile e dei suoi effetti sul sistema nel suo complesso (vedi sopra par. 5.2);

in terzo luogo, le sentenze Sezioni unite di cui sopra hanno i requisiti per essere qualificate «diritto vivente», come tale non suscettibile di diversa interpretazione, fatto salvo il sindacato di costituzionalità (vedi sopra par. 5.3.).

6.2.2. Ed è per questi motivi che, con la presente ordinanza, viene sollevata la questione di costituzionalità, nei termini che vengono precisati qui di seguito.

7. *Esistenza dei presupposti per la rimessione alla Corte costituzionale.*

La norma che questa Corte sospetta d'incostituzionalità è quella di cui al combinato disposto dei seguenti articoli, come interpretati dal «diritto vivente» costituito dalle sentenze della Corte di cassazione, Sezioni unite, e in particolare:

Art. 829, comma 3, codice di procedura civile: «L'impugnazione per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia è ammessa se espressamente disposta dalle parti o dalla legge»;

Norma transitoria di cui al comma 4 dell'art. 27 del decreto legislativo n. 40/2006: «4. Le disposizioni degli articoli 21, 22, 23, 24 e 25 si applicano ai procedimenti arbitrali, nei quali la domanda di arbitrato è stata proposta successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto»;

entrambe come interpretate dal «diritto vivente», costituito dalle sentenze della Corte di cassazione, Sezioni unite, nn. 9341, 9284 e 9285 del 9 maggio 2016.

7.1. Rilevanza.

7.1.1. È evidente, nel caso di specie, la rilevanza della questione ai fini del decidere, dato che il sindacato di merito che spetta alla Corte d'appello, perché venga valutata la fondatezza o meno delle domande di parte impugnante, non può prescindere dalla preliminare valutazione sull'ammissibilità o meno dell'impugnazione.

7.1.2. Difatti, nel caso in cui si dovesse ritenere immediatamente applicabile il nuovo regime, così come stabilito dal novellato art. 829 comma 3 codice di procedura civile, l'impugnazione del lodo arbitrale proposta da Ferri sarebbe da considerarsi inammissibile, poiché non prevista espressamente dalla clausola compromissoria, la quale, letteralmente, così dispone: «Il presente contratto normativo, come pure tutti i contratti specifici posti in essere in sua applicazione, sono retti dalla legge italiana, Ogni disputa, contestazione o controversia fra le parti derivante dal presente contratto normativo o da ciascun contratto specifico, oppure ai medesimi inerente, verrà deferita a un collegio di tre arbitri il quale giudicherà in via rituale, procedendo ai sensi degli articoli 816 e ss. codice di procedura civile. La parte che intende promuovere il giudizio arbitrale dovrà comunicarlo all'altra parte mediante lettera raccomandata contenente l'oggetto della controversia, le proprie richieste, l'invito alla procedura e la designazione del proprio arbitro. Qualora l'altra parte, entro venti giorni dalla ricezione della predetta comunicazione, non proceda con le stesse formalità alla designazione del proprio arbitro oppure qualora, entro venti giorni dalla designazione del secondo arbitro, i due arbitri designati non avessero scelto il terzo arbitro, alla nomina dell'arbitro o degli arbitri non designati procederà, su istanza della parte interessata, il Presidente del Tribunale di Milano. In ogni caso, il collegio arbitrale giudicherà con sede in Milano anche in merito all'entità e all'accollo delle spese di giudizio, nonché alla fissazione dell'ammontare dei danni conseguenti alla violazione del contratto.»



7.1.2. Diversamente, nel caso in cui si dovesse applicare il diritto vivente come scaturente dalle sentenze delle Sezioni unite del maggio 2016, la Corte d'appello, essendo stata stipulata la clausola compromissoria in un momento antecedente l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 40/2006, dovrebbe rigettare l'eccezione d'inammissibilità proposta da Unicredit S.p.a. e procedere all'esame dell'impugnazione per violazione di norme di diritto relative al merito della controversia.

7.1.3. Non sono ravvisabili vie diverse e tutte dipendono dall'interpretazione della norma transitoria sopra citata. Per completezza si fa notare che la rilevanza della questione nel caso di specie è concreta ed effettiva, e non «meramente ipotetica e virtuale» (Corte costituzionale sentenza n. 281/2013), e presenta un carattere di pregiudizialità rispetto all'esame delle questioni di nullità del lodo.

7.2. Non manifesta infondatezza e norme violate: articoli 3 e 41 della Costituzione.

La non manifesta infondatezza si fonda sui seguenti punti di contrasto tra la norma oggetto della presente rimessione e le norme costituzionali:

7.2.1. Art. 3 — Violazione del principio d'uguaglianza. La norma che scaturisce dall'intervento delle Sezioni unite viola il principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione, in quanto comporta una disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente analoghe che il legislatore del 2006 ha, invece, volutamente posto sullo stesso piano: la situazione di tutti coloro i quali promuovono un arbitrato dopo il 2006. In tal modo, la Corte di cassazione applica due regimi normativi diversi a situazioni analoghe, determinando un'irragionevole disparità, in termini di norme processuali applicabili, tra coloro i quali hanno proposto la domanda di arbitrato dopo il 2006, per il solo fatto che la clausola compromissoria era stata stipulata in momenti diversi. Una simile soluzione interpretativa si pone, tra l'altro, in contrasto con un consolidato orientamento della Corte costituzionale, la quale, in plurime occasioni, ha sottolineato che «fluire del tempo — il quale costituisce di per sé un elemento diversificatore che consente di trattare in modo differenziato le stesse categorie di soggetti, atteso che la demarcazione temporale consegue come effetto naturale alla generalità delle leggi — non comporta, di per sé, una lesione del principio di parità di trattamento [e pertanto, ndr] lo scorrere del tempo e la collocazione in esso dei fatti giuridici possono legittimare una diversa modulazione dei rapporti che ne scaturiscono» (Corte costituzionale ordinanza n. 77/2008: conformemente si segnalano: sentenza n. 409/1998, sentenza n. 342/2006, sentenza n. 94/2009, sentenza n. 376/2001, ordinanza n. 401/2008, ordinanza n. 224/2011). In conclusione, il fluire del tempo e, di conseguenza, uno *ius superveniens* volto a incidere direttamente su rapporti giuridici preesistenti non contrastano, di per sé, col principio di uguaglianza(4).

7.2.2. Violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione al principio del *tempus regit processum*.

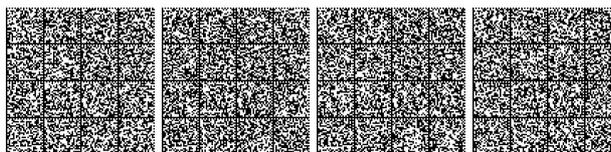
La norma che scaturisce dall'intervento delle Sezioni unite viola il principio *tempus regit processum* e il principio di uguaglianza, poiché pone in comparazione entità di natura giuridica diversa, la clausola compromissoria (di natura sostanziale) e l'atto d'impugnazione del lodo (atto processuale).

Non pare condivisibile la tesi secondo la quale l'applicazione del nuovo regime anche ai procedimenti arbitrali fondati su una clausola compromissoria stipulata prima del 2006 comporterebbe una violazione del principio del *tempus regit actum*. Una simile argomentazione non tiene conto di quella che è la natura della nuova disciplina introdotta. Si tratta, invero, di una normativa volta a incidere, esclusivamente, sul piano processuale, sul momento della proposizione dell'impugnazione del lodo arbitrale. È necessario, infatti, che i termini della comparazione, ai fini della valutazione alla luce dell'art. 3 Cost., siano omogenei. Non può pertanto effettuarsi una commistione tra due dimensioni giuridiche diverse e, per tale ragione, sottoposte a regimi normativi differenti: da un lato, la clausola compromissoria è un negozio autonomo, di natura normativa e sostanziale; dall'altro, l'impugnazione di un lodo arbitrale è, a tutti gli effetti, un atto di natura processuale e, di conseguenza, sottoposto alla legge vigente al momento dell'impugnazione del lodo.

La disciplina del 2006 è intervenuta esclusivamente sul piano processuale, non incidendo in alcun modo sulla validità e sul contenuto della clausola compromissoria, che è e resta totalmente rimessa nel suo contenuto all'autonomia contrattuale delle parti.

Infine, l'applicazione del regime del 2006 non comporta una violazione dell'affidamento dei contraenti in merito al regime processuale applicabile. In realtà, la nuova disciplina ha assicurato il pieno rispetto del principio della certezza del diritto e, di conseguenza, dell'affidamento dei contraenti. Quest'ultimo non può che venire in rilievo al momento

(4) Va segnalato che la Corte costituzionale (ordinanza n. 162/2009) ha ritenuto che l'individuazione di un momento di differenziazione applicativa della vecchia e della nuova disciplina in materia di arbitrato per contratti pubblici, aventi a oggetto la realizzazione di interventi originati da calamità naturali, non comporta lesione del principio di uguaglianza. Tale pronuncia, pur traendo origine dalla disciplina di tali contratti pubblici (avente caratteri speciali), riafferma in definitiva lo stesso principio.



dell'impugnazione del lodo, e non certo quando le parti stipulano la clausola compromissoria: si tratta, infatti, di un affidamento rispetto a un rapporto giuridico in fieri, i cui contorni verranno definitivamente stabiliti solo al momento della proposizione della domanda di arbitrato o, *rectius*, d'impugnazione del lodo.

7.2.3. Art. 41 Cost.: la norma che scaturisce dall'intervento delle Sezioni unite è in contrasto con l'autonomia contrattuale delle parti e con l'art. 41 Costituzione.

La norma che scaturisce dall'intervento delle Sezioni unite viola il principio dell'autonomia privata e della libertà contrattuale dei contraenti di cui all'art. 41 Costituzione.

Secondo la Sezioni unite n. 9585/2016 la nuova normativa limita considerevolmente l'autonomia contrattuale delle parti e viola la volontà contrattuale «ascrivendo al silenzio delle parti un significato convenzionale che le vincoli per il futuro in termini diversi da quelli definiti dalla legge vigente al momento della conclusione del contratto» (Cass. S.U. n. 9585/2016). In realtà, come meglio si dirà, è proprio la non applicazione immediata del nuovo regime a limitare considerevolmente l'autonomia delle parti fondata sull'art. 41 Costituzione.

La norma che scaturisce dall'intervento delle Sezioni unite è in contrasto con la logica del legislatore del 2006 e la natura stessa dell'istituto dell'arbitrato, il quale si caratterizza per essere uno strumento di risoluzione alternativa delle controversie, fondato su un atto negoziale, espressione della più ampia autonomia contrattuale. Con la Riforma del 2006, è stato ridotto (salvo diversa volontà) il novero delle possibili censure formulabili al lodo e, così, si è valorizzato il ruolo degli arbitri all'interno dell'ordinamento, assimilando sempre più, di fatto, la decisione arbitrale a una pronuncia dell'autorità giudiziaria ordinaria. Di conseguenza, il nuovo regime e la disciplina transitoria in esso contenuta, diversamente da quanto ritenuto dalle Sezioni unite, hanno comportato una considerevole valorizzazione del ruolo dell'autonomia contrattuale, dando ai contraenti la possibilità di modificare il contenuto della clausola compromissoria e prevedere espressamente un regime d'impugnazione *ad hoc*.

Né valgono, a tal proposito, le argomentazioni secondo le quali il mutamento della disciplina comporta un disequilibrio di poteri tra le parti nel caso in cui uno solo dei contraenti volesse rinegoziare il contenuto della clausola in prospettiva di una futura vertenza e l'altro vi si opponga. In realtà, una simile circostanza (peraltro del tutto astratta, perché prima della controversia e del lodo, nessuno può sapere se può essere conveniente un regime processuale di maggiore o minore ampiezza della possibile impugnazione) altro non è che una manifestazione dell'autonomia contrattuale, che il nostro ordinamento riconosce alle parti, nella sua pienezza e totalità, nella fase di determinazione del contenuto del contratto.

Una simile situazione d'incertezza tra i contraenti è coesistente alla natura stessa della clausola compromissoria che, in quanto negozio normativo, detta una disciplina pro futuro, potendosi attivare solo ed esclusivamente col sorgere di possibili vertenze tra le parti. Pertanto, stante l'impossibilità di sapere in anticipo se un lodo sarà impugnato o meno, va da sé che, essendo la clausola finalizzata a incidere su rapporti giuridici futuri, i contraenti siano esposti alla possibile sopravvenienza di una modifica del regime del processo.

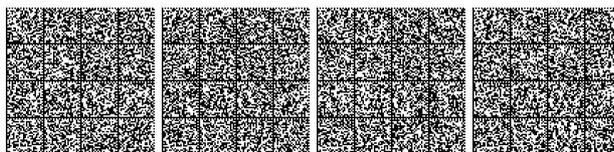
In sintesi, si può dire che, se si assume come cardine dell'arbitrato la volontà delle parti, la modifica legislativa del 2006 rende possibili diverse soluzioni tra le quali si segnalano le seguenti: *a)* le parti rinegoziano la clausola compromissoria; *b)* le parti non rinegoziano la clausola accettando implicitamente il nuovo regime delle impugnazioni dei lodi post 2006; *c)* le parti non rinegoziano la clausola, ma si accordano, prima di attivare un arbitrato e con distinta specifica contrattazione, sul fatto che quel solo lodo possa essere eventualmente impugnato anche per violazione di regole di diritto, immutata la clausola compromissoria per le future eventuali altre controversie.

In tutti i casi la libertà negoziale delle parti era assicurata maggiormente dal regime transitorio previsto dalla legge del 2006 piuttosto che dalla norma che scaturisce dall'intervento delle Sezioni unite.

7.2.4. La norma che scaturisce dall'intervento delle Sezioni unite è in contrasto con l'art. 11 delle preleggi e, conseguentemente, viola la disposizione di cui all'art. 12 delle preleggi.

Sulla base delle argomentazioni sinora svolte e, in particolare, considerata la natura sostanziale e non processuale della clausola arbitrale, non appaiono condivisibili le argomentazioni delle Sezioni unite in base alle quali il legislatore avrebbe illegittimamente applicato retroattivamente la nuova disciplina.

Così come più volte ribadito in circostanze analoghe dalla Corte costituzionale, in ipotesi del genere si è in presenza non di una legge retroattiva ma piuttosto di una legge ad applicazione immediata (vedi sopra par. 4.2). In definitiva, la disciplina non incide sulla clausola compromissoria e, pertanto, non può dirsi applicata retroattivamente, in quanto regola esclusivamente l'impugnazione di un lodo promosso successivamente alla sua entrata in vigore.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà agli articoli 3 e 41 della Costituzione, della norma di cui al combinato disposto dei seguenti articoli, come interpretati dal «diritto vivente»:

art. 829, comma 3, codice di procedura civile: «L'impugnazione per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia è ammessa se espressamente disposta dalle parti o dalla legge»;

norma transitoria di cui al comma 4 dell'art. 27 del decreto legislativo n. 40/2006: «4. Le disposizioni degli articoli 21, 22, 23, 24 e 25 si applicano ai procedimenti arbitrali, nei quali la domanda di arbitrato è stata proposta successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto»;

entrambe come interpretate dal «diritto vivente» costituito dalle sentenze della Corte di cassazione, Sezioni unite, numeri 9341, 9284 e 9285 del 9 maggio 2016.

Rimette la questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale.

Sospende il presente giudizio fino alla comunicazione della decisione della Corte costituzionale.

Dispone la trasmissione di copia integrale del fascicolo d'ufficio e della presente ordinanza, in copia autentica, alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Milano, nella Camera di consiglio del 30 novembre 2016.

Il Presidente est.: SANTOSUOSSO

17C00102

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-018) Roma, 2017 - 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 7 0 5 0 3 *

€ 7,00

