

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 40

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 ottobre 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

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **61.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2017 (della Regione Piemonte)
- Bilancio e contabilità - Enti locali - Trasferimenti regionali a Province e Città metropolitane per funzioni conferite - Riconoscimento di una quota del 20 per cento del fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, a condizione dell'avvenuta erogazione certificata da parte della Regione entro il 30 giugno di ciascun anno a ciascuna Provincia e Città metropolitana delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite - Formalizzazione della certificazione tramite intesa in Conferenza unificata - Deliberazione del Consiglio dei ministri del riconoscimento della quota del 20 per cento del fondo suddetto, in caso di mancata intesa.**
- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 39. .... Pag. 1
- N. **62.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2017 (della Regione Abruzzo)
- Opere pubbliche - Lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25 - Sospensione dell'obbligo del concessionario delle infrastrutture di versare le rate del corrispettivo della concessione, relative agli anni 2015 e 2016, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti da approvare, entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - Previsione che attribuisce al medesimo decreto ministeriale la definizione anche delle modalità di attuazione della norma e della regolazione di un periodo transitorio - Destinazione di tali risorse all'avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25 - Versamento delle rate sospese all'ANAS S.p.A. in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030.**
- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 52-*quinquies*. .... Pag. 7
- N. **128.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Napoli del 6 marzo 2017
- Imposte e tasse - Norme della Regione Campania - Tassa automobilistica regionale - Previsione che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica.**
- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)”), art. 1, comma 182. .... Pag. 16



## N. 129. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana dell'11 maggio 2017

**Edilizia ed urbanistica - Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Previsione che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili - Possibilità per gli interessati di sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, di esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 - Mancata previsione di un termine per la presentazione da parte del terzo dell'istanza sollecitatoria delle verifiche amministrative sulla SCIA presentata da altri soggetti.**

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 19, comma 6-ter, aggiunto dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 1.....

Pag. 19

## N. 130. Ordinanza del Tribunale di Torino - Sezione Lavoro del 12 aprile 2017

**Maternità e infanzia - Indennità giornaliera di maternità - Condizioni - Previsione che tra la sospensione del rapporto di lavoro e l'inizio del periodo di congedo di maternità non siano decorsi più di sessanta giorni - Mancata previsione, tra le ipotesi di deroga al computo dei sessanta giorni, dell'assenza per congedo straordinario per l'assistenza al coniuge con grave disabilità.**

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 24, comma 2 e seguenti.....

Pag. 33

## N. 131. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia del 5 luglio 2017

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

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

Pag. 37

## N. 132. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia del 5 luglio 2017

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

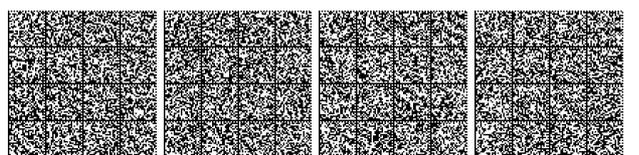
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 [lett. b),] e 25-bis, nel testo novellato dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015,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

Pag. 40



- N. 133. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia del 5 luglio 2017  
**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, [lett. e),] nel testo novellato dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.
- Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per il periodo 2014-2016 - Esclusione della perequazione, per l'anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)", art. 1, comma 483 [, lett. e)]. . . . . Pag. 43
- N. 134. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 6 aprile 2017  
**Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione al beneficio di enti o associazioni - Assenza di scopo di lucro e dell'esercizio di attività economica.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)", art. 119, ultima parte. . . . . Pag. 47
- N. 135. Ordinanza del Consiglio di Stato del 5 luglio 2017  
**Istruzione pubblica - Abilitazione all'insegnamento alla classe di concorso 77/A - Condizioni per l'ammissione al corso abilitante.**
- Decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, art. 2, comma 4-bis. . . . . Pag. 51





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2017  
(della Regione Piemonte)*

**Bilancio e contabilità - Enti locali - Trasferimenti regionali a Province e Città metropolitane per funzioni conferite - Riconoscimento di una quota del 20 per cento del fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, a condizione dell'avvenuta erogazione certificata da parte della Regione entro il 30 giugno di ciascun anno a ciascuna Provincia e Città metropolitana delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite - Formalizzazione della certificazione tramite intesa in Conferenza unificata - Deliberazione del Consiglio dei ministri del riconoscimento della quota del 20 per cento del fondo suddetto, in caso di mancata intesa.**

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 39.

Ricorso ex art. 127 secondo comma della Costituzione, di: Regione Piemonte, (c.f. n. 80087670016), in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale Sergio Chiamparino, rappresentato e difeso, giusta D.G.R. n. 34-5465 del 3 agosto 2017, in forza di delega a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv. ti Giovanna Scollo (c.f.: SCLGNN54B54C351Y, fax 011-4324889, pec: giovanna.scollo@cert.regione.piemonte.it), e Gabriele Pafundi (fax: 063212646, C.F.: PNFGRL57B09H501K, pec.: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org) con elezione di domicilio presso il secondo in Roma, viale Giulio Cesare n. 14;

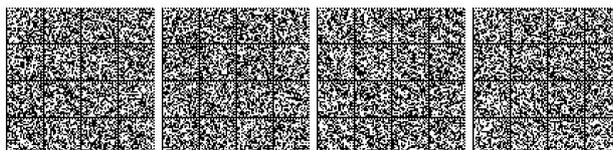
Contro: la Presidenza Consiglio dei ministri (c.f. n. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370; per la dichiarazione di illegittimità costituzionale: dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017 n. 50 recante «disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziativa a favore degli enti territoriali ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo» convertito con modificazioni nella legge 21 giugno 2017 n. 96 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 23 giugno 2017, S.O. n. 31, per violazione degli articoli 114 commi 1 e 2, 117 commi 3 e 4; 119 comma 1 e 97 della Costituzione.

FATTO

L'art. 39 del decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, recante «disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo» convertito con modificazioni nella legge 21 giugno 2017 n. 96 (*Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 26 giugno 2017), così dispone: «Trasferimenti regionali a province e città metropolitane per funzioni conferite.

Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, per il quadriennio 2017-2020, una quota del 20% del fondo di cui all'art. 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è riconosciuta a condizione che la Regione entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Stato e Regioni in sede di Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014, l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite. La predetta certificazione è formalizzata tramite intesa in Conferenza unificata da raggiungere entro il 10 luglio di ciascun anno.

In caso di mancata intesa, il riconoscimento in favore della Regione interessata del 20% del fondo per il trasporto pubblico locale di cui al comma 1 è deliberato dal Consiglio dei ministri su proposta del Dipartimento per gli affari regionali».



La norma, si potrebbe dire «parla da sola». Tuttavia, per correttamente inquadrarla nel contesto di riferimento, al fine di preliminarmente chiarirne gli effetti, si ritiene importante e opportuno riportare integralmente il resoconto del punto 4 dell'o.d.g. della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 17/89/CU04/C2, del 6 luglio 2017.

17/89/CU04/C2.

«MODIFICA DELL'ART. 39 DEL DECRETO-LEGGE 24 APRILE 2017, N. 50, CONVERTITO CON  
MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 21 GIUGNO 2017, N. 96 SUI TRASFERIMENTI REGIONALI A PROVINCE E  
CITTÀ METROPOLITANE PER LE FUNZIONI CONFERITE IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.

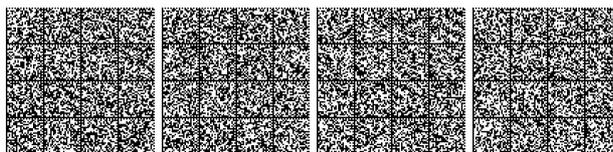
*Punto 4) O.d.g. Conferenza unificata.*

La situazione attuale impone di ripensare la tenuta della «legge Delrio» (legge n. 56/2014), dichiaratamente di natura transitoria, in quanto approvata «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», che ha previsto, tra l'altro, il riordino delle funzioni provinciali ed un nuovo modello ordinamentale delle province, definite quali «enti territoriali di area vasta», con organi di secondo livello eletti indirettamente.

Nell'ottica della soppressione delle Province, le leggi finanziarie succedutesi hanno poi richiesto alle Province un progressivo e incalzante contributo di finanza pubblica. Con la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) si è definito il concorso delle province e delle Città metropolitane alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica imponendo loro una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro «a decorrere dall'anno 2017». Ciascuna provincia e Città metropolitana ha dovuto quindi versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse (anche a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore o, in caso di incapienza, a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione) pari ai predetti risparmi di spesa. Inoltre, sono stati previsti a decorrere dal 1° gennaio 2015 limiti alle spese non fondamentali, alle assunzioni a tempo indeterminato o altre tipologie di rapporti di lavoro, la riduzione «secca» (del 30% e del 50%) della dotazione organica, rispettivamente, delle Città metropolitane e delle province (salvo che per le Province montane, pari al 30%), parametrata alla spesa del personale di ruolo alla data dell'8 aprile 2014, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla legge n. 56/2014.

Una pressione che si è dimostrata di difficilissima sostenibilità tanto che Governo e Parlamento hanno dovuto mettere in campo strumenti eccezionali e urgenti sia di carattere finanziario che di tipo contabile per cercare di ridurre le criticità del quadro finanziario di province e Città metropolitane, quali la possibilità di reiterare l'approvazione del solo bilancio annuale (anziché pluriennale) anche per il 2017, la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, la deroga alle scadenze per la redazione del bilancio, la possibilità di utilizzare i proventi da sanzioni per violazione al codice stradale (in aumento negli ultimi anni) comprese quelle rilevate mediante autovelox, per finanziare negli anni 2017 e 2018 gli oneri relativi alla viabilità e alla sicurezza stradale in deroga a quanto previsto dalla legge n. 120/2010. Non ultima, a testimonianza della gravità della situazione, il Governo ha eliminato tutte le sanzioni per le province e le città metropolitane che non hanno rispettato il vincolo del saldo non negativo tra le entrate e le spese finali nell'anno 2016 (Legge di stabilità 2016 / DL 113/16 / legge di bilancio 2017/ DL 50/2017).

È in questo quadro di precarietà finanziaria degli enti provinciali che si inserisce «la sanzione» per le Regioni a valere sul Fondo nazionale trasporti: una quota del 20% del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale sarà riconosciuta «a condizione che la Regione entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, l'avvenuta erogazione a ciascuna Provincia e Città metropolitana del



rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite.» Si prevede, inoltre, che tale certificazione venga «formalizzata» tramite intesa in Conferenza unificata entro il 10 luglio di ogni anno e che, in caso di mancata intesa, il riconoscimento venga deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Dipartimento per gli affari regionali.

L'applicazione dell'art. 39 del decreto-legge n. 50/2017 già in vigore determina, secondo gli attuali principi contabili, una riduzione all'80% dell'accertamento nel bilancio regionale del Fondo nazionale trasporti con il conseguente blocco del 20% delle erogazioni di favore delle Aziende di trasporto / Enti che gestiscono il TPL, con possibile rideeterminazione delle quote già erogate, fino alla conclusione degli adempimenti previsti dalla norma statale, in assoluta distonia con il percorso fin qui intrapreso con tutti i livelli istituzionali.

Infatti, le Regioni ed il Governo hanno concordato, da ultimo in occasione della legge di bilancio 2017, sulla necessità di definire nuove modalità di finanziamento del Trasporto pubblico locale garantendo la stabilità delle risorse nel tempo, al fine di consentire una efficace programmazione degli interventi a favore dei cittadini e la stipula di contratti di servizio pluriennali, anche alla luce dell'introduzione di innovativi criteri di riparto dello stesso Fondo introdotti dall'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017. Lo stesso decreto-legge n. 50/2017, inoltre, ridetermina le risorse per il Fondo nazionale trasporti in riduzione di 70 milioni per il 2017 e di 100 milioni a decorrere dal 2018 rispetto la previsione vigente della legge di bilancio.

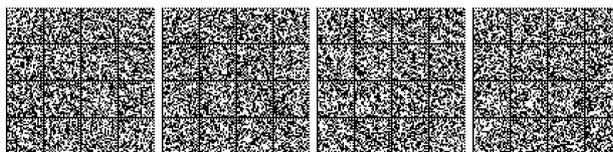
In un quadro di finanza pubblica in cui il Fondo nazionale trasporti non garantisce il pieno ristoro delle risorse del settore rispetto ai tagli operati nel settore dal decreto-legge n. 78/2010 ed è insufficiente per far fronte, oltre agli oneri derivanti dai contratti di servizio in essere, alle spese per il rinnovo del materiale rotabile ferro/gomma, per la manutenzione straordinaria delle infrastrutture, per l'innovazione tecnologica e per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro(1) le Regioni integrano il finanziamento al settore con risorse proprie in media per il 30% delle risorse al FNT con punte del 50% per alcune di esse; questo pur in presenza del rispetto del parametro di copertura standard dei costi operativi con ricavi pari al 35% previsto dalla legislazione vigente. L'obiettivo fondamentale è quello di salvaguardare e comporre tutti gli interessi in gioco:

1. il diritto costituzionalmente garantito per i cittadini per cui è stato costituito il FNT di cui all'art. 16-bis del decreto-legge n. 95/2012 atto a soddisfare esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad indelegabili esigenze unitarie e quindi «assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione»;
2. il finanziamento del Trasporto pubblico locale — funzione fondamentale delle Regioni;
3. il finanziamento continuativo per le aziende del TPL (per la gestione del servizio — circa il 60% dei corrispettivi di contratto sono per la spesa di personale — , ammortamento investimenti);
4. gli investimenti sul territorio per la infrastrutturazione per la crescita (programmazione pluriennale);
5. la necessaria razionalizzazione e il conseguente efficientamento della spesa per contribuire al miglioramento dei saldi di finanza pubblica;
6. il rispetto delle disposizioni europee sulle tempistiche di pagamento dei fornitori da parte della PA;
7. l'ordinario flusso finanziario verso gli enti locali, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale.

La collaborazione fra Governo e Regioni è stata massima anche nell'appoggiare importanti modifiche alla normativa verso l'efficientamento della spesa, infatti la normativa dell'art. 27 del decreto-legge n. 50/2017 è stata approvata ben prima dal decreto legislativo riguardante i servizi pubblici locali, inoltre il decreto-legge richiamato introduce anche misure urgenti per la promozione della concorrenza, relative alla definizione dei bacini di mobilità e dei relativi lotti ed alle procedure di affidamento dei servizi; sulla lotta all'evasione tariffaria; sull'ampliamento dei compiti e delle funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

L'equilibrio precario oggi raggiunto fra questi interessi è profondamente messo in discussione dalla normativa introdotta dall'art. 39 che mette a serio repentaglio gli sforzi finora fatti, pur nella pesante situazione economica in atto, per riformare il settore trasporti.

(1) Già in sede di indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale dell'aprile 2014 della IX Commissione parlamentare permanente (trasporti, poste e telecomunicazioni) affermava «numerose audizioni hanno evidenziato la necessità di intervenire rispetto alla dotazione del Fondo istituito dalla legge di stabilità 2013, segnalando che il quantum complessivo garantito dal Fondo (circa 4.929 milioni di euro annui a decorrere dal 2013) non garantisce il pieno ristoro delle risorse del settore rispetto ai tagli operati negli ultimi anni..... assolutamente insufficiente per far fronte, oltre agli oneri derivanti dai contratti di servizio in essere, alle spese per il rinnovo del materiale rotabile ferro/gomma, per la manutenzione straordinaria delle infrastrutture, per l'innovazione tecnologica e per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro ..... Il settore ha assistito a una contrazione complessiva delle risorse per i servizi di quasi 600 milioni di euro, vale a dire che a livello medio nazionale sono stati tagliati il 12 per cento dei contributi pubblici totali ...». Su questa necessità di rifinanziamento del Fondo hanno convenuto ASSTRA, le organizzazioni sindacali, Rete imprese Italia, Conferenza delle Regioni e Province autonome, ANAV, ANCI, Arriva Italia.»



La sanzione introdotta non considera affatto l'impegno delle Regioni nel cercare di alleviare i problemi finanziari delle province e Città metropolitane in deficit per il finanziamento delle funzioni fondamentali come peraltro rilevato sia dalla Corte dei conti che dalla SOSE. Le Regioni si sono fatte carico dell'assorbimento del 50% e del 30% del personale in sovrannumero di province e Città metropolitane; di svincoli (per quanto possibile) delle somme vincolate, di erogazioni *una tantum* non strutturali e non ripetibili in specifiche materie dal finanziamento di funzioni definite in correlazione di livelli essenziali delle prestazioni come i Centri per l'impiego, nonostante gli impegni di finanza pubblica a cui esse stesse sono sottoposte (unico comparto della PA a dover produrre un avanzo positivo).

Attualmente le funzioni non fondamentali riallocate dalle province non hanno il finanziamento statale richiesto in quanto i risparmi di province e Città metropolitane riversati allo Stato non sono stati riassegnati «agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali» (art. 1, comma 97, lettera b, della legge n. 56 del 2014).

La sentenza della Corte costituzionale n. 205/2016 indica il naturale evolversi secondo la legislazione vigente del trasferimento delle funzioni e dei relativi flussi finanziari. Il «processo riorganizzativo generale delle Province [...] l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite — così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente — deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione» (sentenza n. 10 del 2016), inoltre, è precisato che il versamento delle risorse da parte delle Province e Città metropolitane ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi provinciali) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti».

Le Regioni si stanno facendo carico di gestire la tenuta del sistema istituzionale previsto dalla legge n. 56/2014 per le province e Città metropolitane non solo garantendo, per quanto possibile e con strumenti emergenziali e *una tantum*, lo scarto di finanziamento delle funzioni fondamentali ma anche l'esercizio delle funzioni «non fondamentali» che sono state riallocate senza il finanziamento delle risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni da assegnare ai soggetti subentranti così come indicato dalla Corte costituzionale.

La pressione finanziaria a cui verranno sottoposte le Regioni da una norma «sanzionatoria» che ha effetti sul delicatissimo settore dei trasporti, nella situazione attuale in cui le risorse finanziarie del «Fondo per le funzioni riassegnate» non risultano ancora definite, comprometterà senza alcun dubbio la tenuta del sistema sia nel versante istituzionale che su quello del Trasporto pubblico locale senza, peraltro che la «sanzione» possa essere risolutiva della problematica del finanziamento delle funzioni provinciali ma risulterebbe essere solo una «partita di giro» di risorse fra un ...comparto di amministrazioni a un altro a scapito delle aziende di trasporto, dei cittadini, dei tempi di pagamento alle imprese, tutti soggetti che subiranno prioritariamente gli effetti sanzionatori di questa norma, senza apportare una vera soluzione alle tensioni finanziarie delle Province e Città metropolitane ma anzi aggravando la situazione finanziaria di altri settori delicati quali quello del TPL.

Le Regioni ritengono pertanto che l'applicazione dell'art. 39 del decreto-legge n. 50/2017 debba essere correlata al momento in cui sia data disponibilità nelle stesse risorse del Fondo per il finanziamento delle funzioni riassegnate ad altri enti in attuazione della legge n. 56/2014 e della Sentenza costituzionale n. 205/2016.

A mero titolo ricognitivo il contributo spettante a ciascuna Regione in attuazione della predetta sentenza è pari alla tabella allegata e sarebbe in grado di risolvere tutte le tensioni finanziarie al riordino del sistema istituzionale a livello territoriale.

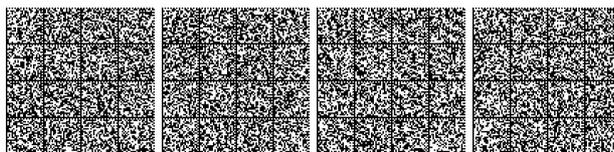


	Tabella 1 - art. 16, c.2 DL 50/2017
Abruzzo	77.410.359,21
Basilicata	40.005.472,15
Calabria	110.921.877,24
Campania	373.249.641,22
Emilia Romagna	241.319.371,88
Lazio	291.348.437,17
Liguria	86.668.015,42
Lombardia	397.169.446,56
Marche	79.596.600,18
Molise	25.972.924,52
Piemonte	181.807.241,08
Puglia	222.920.638,46
Toscana	262.390.514,37
Umbria	52.210.711,55
Veneto	257.008.749,00
<b>TOTALE</b>	<b>2.700.000.000,01</b>
Sicilia	197.457.946,68
Sardegna	102.542.053,32
<b>TOTALE</b>	<b>300.000.000,00</b>

Roma, 6 luglio 2017».

## DIRITTO

*Violazione art. 117, terzo e quarto comma e 97.*

Ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione la materia del trasporto pubblico locale rientra nelle materie di competenza residuale delle Regioni (sentenza Corte costituzionale n. 211/2016, 273/2016).

Nei termini in cui è stata scritta la norma impugnata rappresenta una indebita intromissione nell'esercizio delle competenze ascrivibili alla materia ed ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (Corte costituzionale nn. 64/2016, 79 e 44/2014, 205 e 273 del 2013), sappiamo che l'orientamento costante di codesta Ill.ma Corte è che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze nn. 139 e 237 del 2009; n. 120 e 289 del 2008).

Nel caso specifico, viceversa, da un lato, l'art. 16-bis del decreto-legge n. 95/2012 ha istituito il fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, dall'altro la norma impugnata vincola l'erogazione del 20% di detto fondo, per il quadriennio 2017-2020, a una certificazione (peraltro entro il 30 giugno di ogni anno a fronte della pubblicazione il 23 giugno della legge che la prevede) che riguarda l'avvenuta erogazione, da parte delle regioni, a province e città metropolitane delle risorse per l'esercizio delle funzioni conferite.



La disciplina censurata dunque non pare finalizzata al conseguimento della riduzione del debito pubblico, quale espressione del principio fondamentale, nella materia di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. Più che di coordinamento della finanza pubblica, si tratta di un vero e proprio sistema sanzionatorio «esterno» all'eventuale inadempienza che si intenderebbe sanzionare.

Ne consegue la violazione dell'art. 97 per violazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa per il grave pregiudizio arrecato all'erogazione di un servizio fondamentale con la previsione di un procedimento *ad hoc* per il riconoscimento di risorse finanziarie altrimenti spettanti alle regioni. Detto procedimento prevede termini stringenti per regioni e Conferenza unificata mentre non prevede un termine ultimo per il riconoscimento delle risorse in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il che induce a ritenere che l'erogazione del 20% delle risorse possa avvenire in termini non certi, con evidenti riflessi sull'erogazione di un servizio la cui competenza è posta a carico delle regioni.

*Violazione art. 114, commi 1 e 2 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione e del principio dell'intesa.*

Se la Conferenza Stato-Regioni è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale, e se essa persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra amministrazioni centrale e regionale, come è scritto chiaramente nello stesso sito della medesima, nel caso dell'art. 39 impugnato essa è utilizzata a fini impeditivi più che collaborativi.

Infatti la norma prima impone «una certificazione» alle Regioni, poi utilizza lo strumento dell'intesa per «formalizzare» tale certificazione imponendo un termine e una vera e propria sanzione per l'inosservanza di tale alquanto originale procedura, all'interno della quale termini quali «certificazione» e «formalizzazione» si pongono al di fuori degli istituti di riferimento.

*Violazione art. 119, comma 1, della Costituzione.*

Viene altresì violato il principio di autonomia finanziaria di spesa perché il vincolo finanziario imposto, di fatto sottraendo delle risorse, non è compatibile con l'autonomia delle Regioni né con la correlata competenza legislativa (sentenze Corte costituzionale nn. 77 e 417 del 2015).

Si ribadisce infatti che il legislatore nazionale non si è limitato a «imporre vincoli alle politiche di bilancio, con disciplina di principio, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari», purché aventi «ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, la crescita della spesa corrente degli enti autonomi», così stabilendo solo «un limite complessivo, che lascia agli stessi enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze 36 e 390 del 2004) ma ha escogitato un meccanismo farraginoso e iniquo che di fatto accantona il 20% delle risorse già in corso d'anno e senza una preventiva possibilità di riprogrammazione tanto conclamata nel precedente art. 27 della stessa legge.

*P.Q.M.*

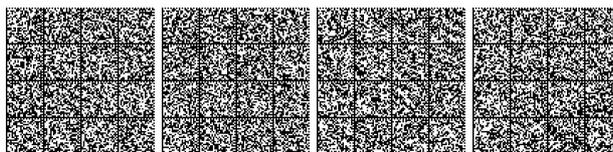
*Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017 n. 50 («disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo») convertito con modificazioni nella legge 21 giugno 2017 n. 96 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 23 giugno 2017, S.O. n. 31.*

Si deposita:

- 1) delibera alle liti;
- 2) estratto *Gazzetta Ufficiale*;

Torino - Roma, 16 agosto 2017

Avv. SCOLLO - Avv. PAFUNDI



N. 62

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2017  
(della Regione Abruzzo)

**Opere pubbliche - Lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25 - Sospensione dell'obbligo del concessionario delle infrastrutture di versare le rate del corrispettivo della concessione, relative agli anni 2015 e 2016, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti da approvare, entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - Previsione che attribuisce al medesimo decreto ministeriale la definizione anche delle modalità di attuazione della norma e della regolazione di un periodo transitorio - Destinazione di tali risorse all'avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25 - Versamento delle rate sospese all'ANAS S.p.A. in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030.**

– Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 52-*quinquies*.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione e art. 39 legge n. 87/1953 per la Regione Abruzzo (c.f. n. 80003170661), in persona del Presidente p.t. dott. Luciano D'Alfonso, giusta delibera di giunta regionale n. 379 del 14 luglio 2017 (doc. 1), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Vincenzo Cerulli Irelli (c.f. CRLV-CN47C28H501X; pec: vincenzo.cerulliirelli@pec-avvocatiteramo.it; fax 06.8414997) e Stefania Valeri (c.f. VLRSF-N67A54L103Y; pec: stefania.valeri@pec-avvocatiteramo.it), elettivamente domiciliata presso il primo di essi in Roma, via Dora, n. 1, giusta delega in calce al presente atto;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri p.t., rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 52-*quinquies*, decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, inserito dalla legge di conversione del 21 giugno 2017, n. 96, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 giugno 2017 n. 144, per violazione degli articoli 3; 117, 3° e 6° comma Cost., nonché per violazione dei principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione e sussidiarietà.

FATTO

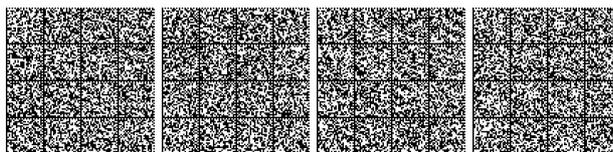
1. Nel decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», la legge di conversione del 21 giugno 2017, n. 96, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 23 giugno 2017 ha inserito l'art. 52-*quinquies*, rubricato «Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25».

Detto art. 52-*quinquies*, in maniera molto dettagliata, individua le risorse economiche per il finanziamento degli interventi necessari per la messa in sicurezza del tratto autostradale A24 e A25, in considerazione dell'elevato grado di sismicità che caratterizza in particolare il territorio abruzzese, subordinando detto finanziamento alla presentazione di un piano di convalida contenente l'indicazione dei lavori urgenti da presentarsi a cura della società concessionaria, nella specie Strada dei parchi s.p.a.; piano soggetto all'approvazione con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (da ora, *MIT*), al quale è demandata anche la definizione delle modalità di attuazione della norma nonché la regolazione di un periodo transitorio.

Le risorse economiche per il finanziamento dei lavori vengono individuate negli importi corrispondenti alle rate dei canoni di concessione che la società concessionaria deve versare al concedente per gli anni 2015/2016, pari ad € 111.720.000,00 (canone annuo di € 55.860.000,00), e, le predette somme — il cui versamento al concedente è attualmente sospeso — dovranno essere versate dalla concessionaria ad Anas s.p.a. in tre rate (di importo pari a ad € 37.240.000,00), con scadenze determinate (31 marzo anni 2028, 2029 e 2030).

La norma dispone infatti che:

«1. Nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 [secondo cui il Governo può rinegoziare con la società concessionaria delle autostrade A24 e A25 le concessioni, a seguito degli



eventi sismici verificatisi in Abruzzo nel 2009], e tenuto conto della necessità e urgenza di mettere in sicurezza anti-sismica le autostrade A24 e A25, nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale, l'obbligo del concessionario di versare le rate del corrispettivo della concessione di cui all'art. 3, lettera c), della vigente convenzione stipulata il 18 novembre 2009, relative agli anni 2015 e 2016, ciascuna dell'importo di euro 55.860.000 comprendente gli interessi di dilazione, è sospeso, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti, presentato dal concessionario entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, da approvare entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nel medesimo decreto sono altresì definite le modalità di attuazione della presente disposizione, nonché la regolazione di detto periodo transitorio. Tale importo è destinato all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Il concessionario effettua il versamento all'Anas S.p.A. delle rate sospese del corrispettivo della concessione, tutte di spettanza dell'Anas S.p.A., per complessivi € 111.720.000, in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna delle quali dell'importo di € 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. Restano altresì ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo spettante all'Anas S.p.A.» (doc. 2).

Sul punto si osserva sin d'ora che tale normativa, così dettagliata e incidente sugli interessi della Regione Abruzzo, è stata adottata senza alcuna previa intesa con la Regione stessa e in difetto di qualsiasi procedura che la abbia in qualche modo coinvolta; inoltre, anche la futura attuazione di detta norma, e l'approvazione del piano di convalida dei lavori mancano di qualsiasi previsione che assicuri un coinvolgimento della predetta Regione.

2. La Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali del MIT, con provvedimento prot. n. 6767 del 14 aprile 2017 «Autostrade A24 e A25. Interventi di messa in sicurezza urgente 'A': Viadotti - Interventi diffusi per la prevenzione della scalinatura degli impalcati. Progetto esecutivo» (doc. 3), esaminato il progetto esecutivo dei lavori presentato dalla concessionaria Strada dei Parchi s.p.a. per la realizzazione degli «interventi di adeguamento e messa in sicurezza urgente (M.I.S.U.) delle autostrade A24 e A25 - Antiscalinamento» ha dichiarato di «condividere in linea tecnica la proposta...», ed ha indicato l'importo totale dei relativi lavori in € 169.456.289,05, modificando sul punto, la proposta della società.

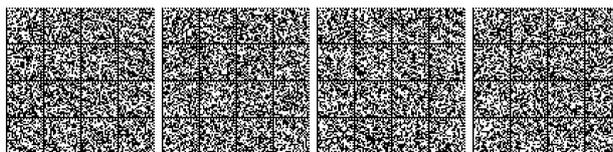
2.1. Con successiva nota prot. n. 7685 del 3 maggio 2017 (doc. 4), il MIT ha sollecitato Strada dei Parchi s.p.a. a procedere con l'immediato avvio delle procedure necessarie all'affidamento dei lavori e relative cantierizzazioni»,.

A seguito di detto provvedimento la società Strada dei Parchi, con propria nota del 5 maggio 2017, ha rappresentato al MIT di aver provveduto all'affidamento dei lavori ed ha contestato l'avvenuta riduzione degli importi dei lavori, contenuta nel provvedimento del MIT n. 6767/2017, e la mancata copertura finanziaria dei lavori.

In riscontro, il MIT, con nota prot. n. 7943 del 5 maggio 2017 (doc. 5) ha affermato che il proprio provvedimento n. 6767/2017 integra «esclusivamente una condivisione tecnica dell'ipotesi progettuale presentata», e che l'Ufficio ha espresso «le proprie valutazioni di congruità sui prezzi e sugli obblighi convenzionali relativi alle previsioni di spesa, ritenendo non totalmente adeguate le proposte» della società. Nella nota cit. si afferma poi che il provv. n. 6767 non contiene «alcun riferimento alla copertura finanziaria dell'intervento» e «non può essere in nessun caso considerato rilevante» a tal fine.

2.2. Avverso detti provvedimenti del MIT, la società Strada dei Parchi ha proposto ricorso per l'annullamento, previa sospensiva, innanzi al Tribunale amministrativo regionale Lazio (r.g. n. 4335/2017), il quale con ordinanza della I sezione del 7 giugno 2017, n. 2855, ha sospeso i provvedimenti gravati, ritenendo che i lavori per il cd. antiscalinamento delle tratte autostradali A24 e A25 «vengano proseguiti, utilizzando le rate del corrispettivo della concessione relative agli anni 2015 e 2016, di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, accantonate» dalla società Strada dei Parchi (doc. 6). Pende appello cautelare innanzi al Consiglio di Stato avverso detta ordinanza proposto dal Ministero.

3. La disciplina contenuta nell'art. 52-*quinquies*, decreto-legge n. 50/2017 conv. legge n. 96/2017 cit., si pone in palese contrasto con gli articoli 3; 117, 3° e 6° comma Cost., nonché con i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in tema di sussidiarietà e leale collaborazione, e per tale motivo la Regione Abruzzo, ritenendo che la norma violi la propria competenza legislativa in materia, come sopra rappresentata e difesa, ne chiede la dichiarazione di incostituzionalità per i seguenti motivi di



## DIRITTO

*I. Illegittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies, decreto-legge n. 50/2017 conv. legge n. 96/2017 per violazione dell'art. 117, 3° comma della Costituzione. Violazione dei principi che sorreggono la competenza legislativa concorrente Stato/Regioni - Violazione dei principi della giurisprudenza costituzionale in materia.*

Come visto, l'art. 52-quinquies, in modo assai puntuale, individua le risorse economiche per il finanziamento degli interventi necessari per la messa in sicurezza del tratto autostradale A24 e A25, a causa della sismicità che caratterizza in particolare il territorio abruzzese attraversato da tali tratte, disponendo la presentazione da parte di Strada dei Parchi di un piano di convalida dei lavori, da presentarsi entro 20 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione; l'approvazione di detto piano da parte del MIT con decreto ministeriale (da adottarsi entro il termine del 31 agosto 2017) con cui definire anche le modalità di attuazione della norma e la regolazione di un periodo transitorio; la sospensione del pagamento delle rate dei canoni concessori relative agli anni 2015/2016 da parte di Strada dei Parchi al proprio concedente; il versamento da parte di Strada dei Parchi delle predette rate sospese a favore di Anas s.p.a., da effettuarsi secondo modalità e termini stabiliti (tre rate di importo pari ad € 37.240.000,00, da versare entro il 31 marzo degli anni 2028, 2029 e 2030);

Detta disposizione viola l'art. 117, 3° comma della Costituzione, sotto diversi profili, in quanto incide, con una normativa di dettaglio, su tre materie diverse, con riferimento alle quali è prevista la potestà legislativa concorrente.

Come noto, ai sensi di detta norma «nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Ebbene, l'art. 52-quinquies interviene innanzitutto nella materia della «protezione civile», dal momento che, in considerazione «della necessità e dell'urgenza di mettere in sicurezza antisismica le autostrade A24 e A25», essa prevede che le risorse accantonate da Strada dei Parchi corrispondenti ai canoni concessori degli anni 2015/2016 siano destinate «all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25».

Sul punto codesta ecc.ma Corte ha riconosciuto che «la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della «protezione civile», di competenza concorrente ... per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica» (Corte costituzionale, 29 maggio 2013, n. 101), i quali vengono certamente in rilievo nel caso di specie, atteso, come detto, l'elevato grado di sismicità del territorio abruzzese (in senso analogo, Corte costituzionale, 11 dicembre 2013, n. 300 «la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della «protezione civile», di competenza concorrente»).

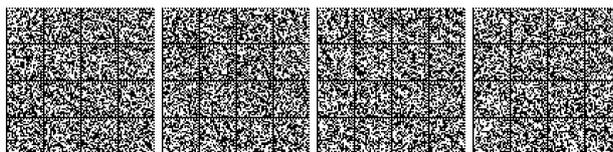
L'incidenza della norma in materia di «protezione civile» è poi confermata dall'espresso richiamo che l'art. 52-quinquies fa alle «previsioni di cui all'art. 1, comma 183 della legge 24 dicembre 2012, n. 228», nel cui «rispetto» è disposta la sospensione del pagamento delle rate dei suddetti canoni concessori e dunque la destinazione degli stessi alla realizzazione dei lavori. Tale art. 1, comma 183, legge n. 228/2012 prevede la facoltà per il Governo di rinegoziare con Strada dei Parchi le condizioni della concessione «in considerazione della classificazione delle autostrade A24 e A25 quali opere strategiche per le finalità di protezione civile».

Infine, il fatto che l'art. 52-quinquies cit. ricada nella materia della «protezione civile» è confermato dalla circostanza che dette autostrade costituiscono l'unico accesso rapido ai principali centri dell'Abruzzo in caso di gravi eventi sismici e calamità naturali, come peraltro accaduto nel 2009 con il terremoto dell'Aquila, e nel 2017 con la valanga di Rigopiano.

Inoltre, l'art. 52-quinquies cit. ricade anche nella materia di legislazione concorrente «grandi reti di trasporto», tale dovendo essere considerata la rete autostradale oggetto di disciplina, in ragione della sua infungibilità quale collegamento viario tra la sponda tirrenica e quella adriatica.

Da ultimo, l'art. 52-quinquies incide altresì sulla materia «governo del territorio», la quale «comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio» (Corte costituzionale, 7 ottobre 2003, n. 307), «e, dunque, l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (Corte costituzionale, 11 maggio 2017, n. 105; 14 ottobre 2005, n. 383). La norma, infatti, mirando ad assicurare la messa in sicurezza della rete autostradale attraverso lo svolgimento di appositi lavori, produce conseguenze significative sul sistema di viabilità in generale — e dunque anche sulle arterie diverse dalle autostrade — in quanto lo svolgimento dei detti lavori può produrre una maggiore affluenza del traffico su percorsi alternativi regionali, con conseguente aggravio dei costi di manutenzione, nonché dei fenomeni di inquinamento nei territori limitrofi; ciò che si riverbera sulla stessa vivibilità delle zone interessate.

Tanto chiarito, sulla base del chiaro disposto di cui all'art. 117, 3° comma della Costituzione, e dei principi espressi da codesta ecc.ma Corte in materia, la potestà legislativa dello Stato, nelle materie di competenza concorrente, può esplicarsi unicamente attraverso la predisposizione di una disciplina intesa a dettare i «principi fondamentali», essendo,



al contrario, riservata alla potestà legislativa regionale la definizione della normativa sostanziale e di dettaglio. Inoltre in tali materie di competenza concorrente, la potestà regolamentare è espressamente riservata alle Regioni (art. 117, 6° comma della Costituzione).

Sul punto, codesta ecc.ma Corte ha chiarito che la distinzione tra i principi fondamentali e le norme c.d. di dettaglio, benché non possa essere stabilita in modo preciso per ogni settore di disciplina normativa, comporta che la legge statale, nel definire i detti principi, possa «prescrivere criteri ed obiettivi ... ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (Corte costituzionale, 17 dicembre 2004, n. 390; in senso analogo, Corte costituzionale, 22 ottobre 2013, n. 272; 30 dicembre 2009, n. 340; 2 luglio 2009, n. 200; 5 maggio 2006, n. 181). In altri termini, «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti» (Corte costituzionale, 9 marzo 2016, n. 49).

A fronte di un tale criterio di riparto, l'adozione da parte del legislatore statale di discipline di dettaglio in materie di competenza concorrente realizza una violazione dell'art. 117, 3° comma; e ne consegue l'interesse e la legittimazione della Regione ad impugnare innanzi a codesta ecc.ma Corte la norma legislativa lesiva della sua sfera di competenza.

Sul punto si richiama il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui «le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato ... per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze» (Corte costituzionale, 18 giugno 2008, n. 216; in senso analogo, *cf.* Corte costituzionale, 14 luglio 2017, n. 195; 18 luglio 2013, n. 205; 14 giugno 2012, n. 151; 2 febbraio 2011, n. 33).

Applicando dette norme e principi giurisprudenziali al caso di specie è evidente che l'art. 52-*quinquies* cit. viola palesemente i limiti della potestà legislativa regionale. La citata disposizione, infatti, del tutto al di fuori dei limiti della potestà legislativa statale come quella competente a dettare i principi fondamentali nelle materie coinvolte, prevede una disciplina puntuale e direttamente applicabile in ordine alla realizzazione dei lavori autostradali nella rete abruzzese.

La norma, infatti, oltre ad individuare la copertura finanziaria degli interventi di messa in sicurezza della rete autostradale, disciplina puntualmente il procedimento per l'approvazione del piano di convalida di tali interventi, arrivando a definire il termine entro il quale il concessionario è tenuto alla presentazione del piano («venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione...»), nonché il termine per la sua approvazione, fissato al 31 agosto 2017. Si prevede inoltre che l'approvazione del piano avvenga con decreto del Ministro delle infrastrutture, attraverso il quale «sono altresì definite le modalità di attuazione della presente disposizione» nonché la regolazione di un «periodo transitorio». In questo modo l'art. 52-*quinquies* prevede dunque l'esercizio di funzioni amministrative puntuali, nonché sostanzialmente normative (normazione secondaria) a livello statale attraverso l'adozione del predetto decreto.

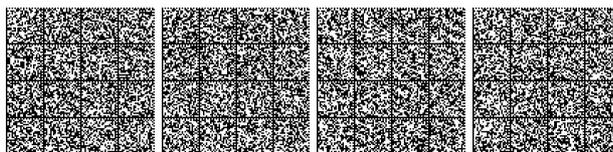
Il contenuto dettagliato della norma è poi tale che la stessa prevede la sospensione *ex lege* di una clausola di un contratto di concessione in essere tra due parti, la società Strada dei Parchi e il proprio concedente, imponendo il versamento di alcune rate dei canoni di concessione in favore di un soggetto terzo (Anas), e indicando altresì l'ammontare delle rate (€ 37.240.000,00) e il termine entro cui effettuare i rispettivi versamenti (31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029, 2030).

## II. Violazione dell'art. 117, 3° comma della Costituzione, sotto altro profilo - Violazione dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà.

L'art. 52-*quinquies* cit., risulta in ogni caso costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, dettando una disciplina di dettaglio ed avendo attribuito ad un decreto del MIT l'approvazione del piano di convalida, nonché la definizione delle modalità di attuazione della norma e la regolazione di un periodo transitorio, ha allocato a livello centrale funzioni amministrative senza prevedere alcuna forma di cooperazione con la Regione Abruzzo, la quale non è stata in alcun modo coinvolta nella definizione della disciplina recata dalla norma, né è espressamente previsto che tale coinvolgimento avvenga al momento dell'esercizio delle funzioni predette.

Questa difesa non ignora invero che, alla luce di una consolidata giurisprudenza costituzionale, il normale riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, così come stabilito dall'art. 117 della Costituzione, può subire modifiche ove vengano in rilievo interessi la cui dimensione trascende l'ambito regionale.

In questi casi può sorgere infatti l'esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni amministrative, attraverso la relativa imputazione ad organi statali, come quelle intese a tutelare interessi non riferibili ad una singola Regione; sicché, «quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto» (Corte costituzionale, sentenza 1° ottobre 2003, n. 303).



Ne consegue, a detta di codesta ecc.ma Corte, che «il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 della Costituzione. È infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione» (Corte costituzione, 13 gennaio 2004, n. 6).

Sulla base di tali premesse, la legge statale può allocare a livello centrale la titolarità di funzioni amministrative laddove la dimensione degli interessi curati lo renda necessario (Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003 cit.: «nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente ... la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e ... in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale»). Ciò comporta che, al ricorrere dei predetti interessi, le funzioni amministrative divengono oggetto di disciplina statale, anche sugli aspetti di dettaglio, vale a dire anche al di là della soglia dei principi.

In altri termini, ove il legislatore statale, al ricorrere di interessi ed esigenze unitarie, abbia regolato una funzione amministrativa in una materia appartenente alla competenza concorrente o residuale della Regione, «la distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio è destinata a dissolversi» (Corte costituzione, 12 luglio 2017, n. 170).

Tuttavia, la sola allegazione, da parte del legislatore statale, di un interesse nazionale «non è ... sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 della Costituzione» (Corte costituzione, n. 303/2003 cit.). Infatti, come riconosciuto da codesta ecc.ma Corte, la deroga al riparto di competenze tra Stato e Regioni, così come stabilito dall'art. 117 della Costituzione — e, in specie, l'esercizio da parte dello Stato di una potestà legislativa intesa a dettare, nelle materie di competenza concorrente, anche la normativa di dettaglio — può avvenire «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (Corte costituzione, sentenza n. 303/2003 cit.).

Secondo l'orientamento di cui alla citata sentenza, infatti, «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre [in capo allo Stato], insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003 cit.).

La stessa Corte, del resto, anche in successive pronunce, ha ribadito che la legge statale «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (Corte costituzione, 13 gennaio 2004, n. 6).

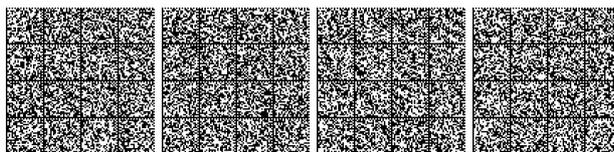
Ciò, nel rispetto del principio di leale collaborazione, in ossequio al quale «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)» (Corte costituzione, 25 novembre 2016, n. 251).

Con le surrichiamate pronunce codesta ecc.ma Corte ha dunque fissato una serie di punti fermi da rispettare affinché l'allocazione di funzioni amministrative a livello centrale, ed il contestuale intervento del legislatore statale in materie riservate alla potestà legislativa regionale, possa superare il vaglio di costituzionalità. In tal senso, come detto, è necessario rispettare un apposito *iter* procedimentale — che preceda l'approvazione della norma statale ovvero che, pur facendo seguito a questa, si svolga al momento della sua concreta attuazione — il quale assicuri il raggiungimento di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, in ordine all'individuazione della disciplina che incide in ambiti riservati alla competenza regionale.

II.1. Alla stregua delle anzidette coordinate ermeneutiche è agevole rilevare che la disciplina recata dall'art. 52-*quinquies* non rispetta i canoni elaborati dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte in ordine al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Come detto, la norma citata, oltre a dettare una disciplina puntuale che supera la c.d. soglia dei principi fondamentali della materia, rimette al MIT, con proprio decreto, l'approvazione del piano di convalida dei lavori da svolgersi sulle reti autostradali abruzzesi A24 e A25, nonché le altre modalità di attuazione della norma, ivi compresi gli aspetti tecnici-economici dell'operazione, e la regolazione di un periodo transitorio.

Invero, si può ammettere che i lavori sulla rete autostradale specificati nel piano di convalida, seppure interessanti principalmente il territorio abruzzese, richiedano un esercizio unitario delle funzioni amministrative relative, a livello statale, e dunque giustificino l'approvazione di detto piano da parte del MIT. Tuttavia, pur a voler considerare tale circostanza, resta evidente l'incostituzionalità della norma citata, la quale, da un lato è stata adottata senza alcun



coinvolgimento della Regione Abruzzo, dall'altro prevede che l'esercizio delle funzioni amministrative da parte del MIT avvenga in assenza di un'intesa — forte o debole che sia — o di una qualsiasi altra forma di cooperazione con la stessa Regione, le cui prerogative ad essa riconosciute dalla Costituzione e dai principi fondamentali elaborati dalla giurisprudenza di cui s'è detto sopra, risultano palesemente violate.

Invero, richiamando ancora una volta la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, va rilevato che «affinché (...) nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina (...) che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (Corte costituzionale 22 luglio 2010, n. 278).

Dunque, «solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni medesime (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 339 e n. 88 e del 2007, n. 214 del 2006, n. 242 e n. 151 del 2005)» (Corte costituzionale, 22 luglio 2011, n. 232).

Più in particolare, codesta ecc.ma Corte sul principio di leale collaborazione, ha evidenziato che «nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 165 del 2011; v. anche sentenza n. 278 del 2010; sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (Corte costituzionale, 27 giugno 2012, n. 163).

Ancora, codesta Corte, con riferimento alle norme legislative statali che incidono su materie di competenza regionale concorrente, ha ribadito, anche di recente, che in tali casi la legge «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, si devono prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (Corte costituzionale, 21 gennaio 2016, n. 7). E, con riferimento a quest'ultimo profilo, ha evidenziato che «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi ... la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003)» (sentenza n. 6 del 2004)» (Corte costituzionale, n. 7/2016 cit.).

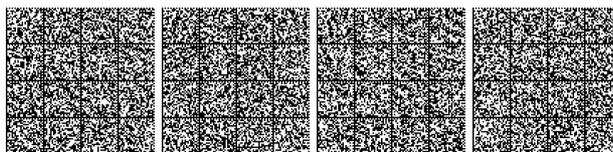
Si è aggiunto inoltre che deve trattarsi di c.d. «intese forti» «non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012; (Corte costituzionale, n. 7/2016 cit.).

Da quanto rilevato risulta evidente che tali principi sono stati violati con l'adozione della norma di cui all'art. 52-*quinquies*, non essendo stata prevista alcuna procedura di intesa (né forte né debole) e non essendo stati attivati altri strumenti di coinvolgimento della Regione, né prima dell'adozione della norma né al momento dell'esercizio, in concreto, delle funzioni amministrative di cui si tratta.

In conclusione, anche sotto tale profilo, volendo cioè considerare che i lavori da realizzare sull'arteria autostradale abruzzese abbiano una rilevanza sovregionale, tale da giustificare l'intervento del Ministero delle infrastrutture per l'approvazione degli stessi, l'allocazione in capo al Ministero di detta funzione di approvazione non può essere legittimamente effettuata in assenza di un procedimento di intesa o di coordinamento con la Regione interessata.

Del resto, vale anche la pena rilevare che il mancato coinvolgimento della Regione nella definizione del contenuto dell'art. 52-*quinquies* ha determinato già un concreto pregiudizio, se solo si considera che le risorse indicate nella norma (pari a € 111.720.000,00) sono insufficienti rispetto al costo di alcuni dei lavori, e cioè quelli di cd. antiscaolinamento, quantificati in € 169.456.289,05, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la citata nota prot. n. 6767/2017. L'intervento unilaterale del legislatore statale — che in alcun modo ha coinvolto la Regione nella quantificazione delle risorse da destinare agli interventi di cui si tratta — ha dunque avuto l'effetto di assegnare al concessionario risorse insufficienti per la messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25; ciò che può pregiudicare la completa realizzazione dei lavori, a discapito degli interessi regionali coinvolti.

Il rischio grave di tale incapienza è quello di determinare un consistente incremento delle tariffe autostradali, a totale discapito degli utenti della autostrada, necessarie per assicurare a Strada dei Parchi la disponibilità delle risorse per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza.



*III. Illegittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies, decreto-legge n. 50/2017 come inserito dalla legge di conversione n. 96/2017, per violazione dell'art. 117, 6° comma della Costituzione.*

L'art. 52-quinquies cit. risulta incostituzionale anche sotto un diverso profilo, nella parte in cui demanda al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da approvare entro il 31 agosto 2017, la definizione delle «modalità di attuazione della presente disposizione», nonché la regolazione di un periodo transitorio.

In tal modo, dunque, il legislatore ha demandato al MIT non solo l'esercizio di una funzione amministrativa — che, come visto, si esplica attraverso l'approvazione, con decreto, del piano di convalida — ma anche l'esercizio di una potestà di carattere regolamentare, laddove il predetto decreto è inteso a definire le modalità di attuazione della norma e a regolare un periodo transitorio, peraltro non puntualmente definito. Ciò tuttavia evidenzia la violazione dell'art. 117, 6° comma della Costituzione, ai sensi del quale «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia».

Sul punto, codesta Corte ha già osservato che in ragione della citata previsione di cui all'art. 117, 6° comma della Costituzione, anche ove sussistano esigenze unitarie che consentono al legislatore statale di allocare a livello centrale le funzioni amministrative, e dettare una disciplina di dettaglio in materie riservate alla competenza della Regione, «alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario». Ne consegue che ai regolamenti statali, e nella specie, al decreto del MIT, «non può quindi essere ... riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate» (Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003 cit.).

In tal senso, infatti, la stessa Corte osserva che «se ... alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità» (Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003 cit.), dovendo la legge statale colmare ogni spazio normativo.

Anche sotto tale profilo, dunque, è evidente l'illegittimità dell'art. 52-quinquies cit. per violazione del dettato costituzionale, nella parte in cui demandando al decreto ministeriale la disciplina delle modalità di attuazione della norma primaria, viola il rigido riparto di competenze sancito dalla Costituzione all'art. 117, 6° comma.

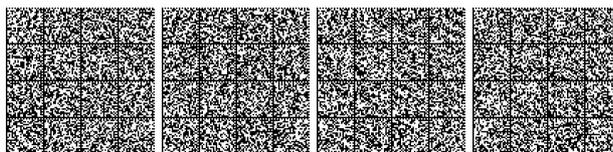
*IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies, decreto-legge n. 50/2017, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica.*

Da ultimo, la norma di cui all'art. 52-quinquies cit. presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione ai principi di ragionevolezza e di coerenza logica.

Sul punto invero merita di essere osservato che la disposizione anzidetta, la cui *ratio* è quella di assicurare la realizzazione degli interventi per la messa in sicurezza delle autostrade A24 e A25 — ciò che risulta evidente anche dalla rubrica della disposizione in esame («sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25») — prevede che il concessionario effettui i predetti lavori utilizzando le risorse corrispondenti alle rate dei canoni concessori relative agli anni 2015/2016; rate il cui pagamento è solo temporaneamente sospeso, dovendo essere effettuato dal concessionario ad Anas dal 2028 in poi.

In questo modo, la norma addossa sostanzialmente a carico del concessionario il costo dei lavori, interferendo con il rapporto concessorio in essere che non prevede, invero, a carico di Strada dei Parchi obblighi di manutenzione straordinaria della rete autostradale. La Convenzione vigente, avente ad oggetto la concessione delle Autostrade A24 e A25, prevede infatti che il concessionario sia obbligato ad effettuare i soli interventi di manutenzione ordinaria (art. 3.2., lettera b): «il concessionario provvede ... al mantenimento della funzionalità delle tratte autostradali concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse»; art. 3.2., lettera h) il concessionario provvede ... a presentare all'esame del concedente, entro il mese di novembre di ciascun anno, il programma di lavori di ordinaria manutenzione che intende eseguire nell'anno successivo». Al contrario, per quanto riguarda la manutenzione straordinaria è previsto unicamente che «il concessionario provvede ... a presentare al concedente, per l'approvazione, i progetti di manutenzione straordinaria...» (art. 3.2., lettera i)).

Come detto, tuttavia, l'art. 52-quinquies fa gravare sul concessionario il costo per il finanziamento dei lavori di manutenzione straordinaria, tali dovendo essere considerati gli interventi cui si riferisce la norma, i quali non sono intesi ad assicurare l'esecuzione di opere di ripristino conseguenti all'ordinaria usura delle strutture autostradali, ma risultano necessari per la messa in sicurezza delle arterie a seguito di eventi sismici non prevedibili. Peraltro, la stessa norma, nella parte in cui sospende il pagamento delle rate relative ai canoni concessori per gli anni 2015/2016, di importo



complessivamente pari ad € 111.720.000,00, individua risorse non sufficienti ad assicurare il finanziamento dei lavori urgenti, tenuto conto che il costo dei soli lavori di cd. antiscalinamento è stato quantificato dal MIT in € 167.456.289,05.

In tale contesto, invero, può ben accadere che non riuscendo il concessionario a sostenere gli oneri derivanti dalle predette obbligazioni, venga a determinarsi un aumento delle tariffe autostradali a carico dell'utenza regionale che usufruisce dell'A24 e dell'A25, affinché lo stesso concessionario possa procurarsi le risorse richieste per l'integrale finanziamento dei lavori nonché quelle necessarie per il successivo versamento delle rate sospese, da restituire ad Anas a partire dal 2028.

Sotto tali profili la norma risulta gravemente contraddittoria, in quanto, pur essendo intesa ad assicurare la realizzazione e il finanziamento dei lavori di manutenzione straordinaria, fa gravare, come detto, il costo degli stessi sul concessionario e indirettamente sulla collettività regionale. In ciò si palesa la violazione del principio di ragionevolezza, il quale, come chiarito da codesta ecc.ma Corte, può derivare dalla «contraddittorietà intrinseca dei precetti» contenuti nella norma (Corte costituzionale, 11 dicembre 2013, n. 301) ovvero dalla «contraddittorietà della norma con la sua ratio» (Corte costituzionale, 5 dicembre 2008, n. 399). Più in particolare, codesta ecc.ma Corte ha ritenuto che «il principio di ragionevolezza è dunque leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (sentenza n. 416 del 2000)» (Corte costituzionale, 13 aprile 2017, n. 86); ovvero quando «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua ratio» (Corte costituzionale, 20 febbraio 1997, n. 43).

IV.1. Va poi precisato che la disposizione introduce in capo al concessionario l'obbligo di versare le rate del corrispettivo della concessione ad un soggetto, e cioè Anas, diverso dal concedente, individuato invece nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Sul punto, invero, merita di essere osservato che in data 18 novembre 2009, Strada dei Parchi ha siglato con Anas la Convenzione unica disciplinante «integralmente ed unitariamente il rapporto tra il Concedente ed il Concessionario per la gestione della rete autostradale, costituita dalle Autostrade A24-A25 ...» (*cf.* art. 2.1. Convenzione unica; doc. 7).

Tuttavia, per effetto dell'art. 36, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. modif. legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell'art. 11, comma 5, decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, conv. modif. legge 24 febbraio 2012, n. 14, le funzioni di concedente della rete autostradale sono state attribuite al Ministero delle infrastrutture a decorrere dal 1° ottobre 2012.

In particolare, l'art. 36, comma 3, decreto-legge n. 98/2011 cit., ha ridefinito le funzioni di Anas, stabilendo che «a decorrere dal 1° gennaio 2012 Anas s.p.a. provvede ... esclusivamente a: a) costruire e gestire le strade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, e le autostrade statali, incassandone tutte le entrate relative al loro utilizzo, nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria; b) realizzare il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica; c) curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade statali...» etc.

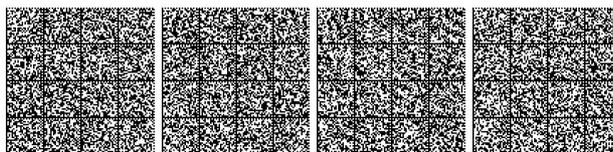
Lo stesso art. 36 cit. ha poi previsto l'istituzione dell'«Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali» presso il Ministero delle Infrastrutture e (comma 1) e ha stabilito che entro la data del 30 settembre 2012 l'Agenzia subentrasse ad Anas «... nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere alla stessa data. A decorrere dalla medesima data in tutti gli atti convenzionali con le società regionali, nonché con i concessionari il riferimento fatto ad Anas s.p.a., quale ente concedente, deve intendersi sostituito, ovunque ripetuto, con il riferimento all'Agenzia ...» (comma 4).

Il successivo art. 11, comma 5, decreto-legge n. 216/2011 cit., ha stabilito che in caso di mancata adozione entro il termine del 30 settembre 2012 dello statuto di detta agenzia, questa fosse «soppressa e le attività e i compiti già attribuiti alla medesima ... [fossero] trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a decorrere dal 1° ottobre 2012».

Non essendosi registrata la tempestiva adozione dello statuto dell'Agenzia entro il termine predetto, le sue funzioni sono state trasferite al Ministero, che è dunque subentrato ad Anas in qualità di concedente nei rapporti di concessione in essere, tra i quali figura anche quello avente ad oggetto le Autostrade A24 e A25, derivante dalla citata Convenzione del 18 novembre 2009.

In tale contesto, il pagamento dei canoni relativi alla concessione delle predette autostrade va dunque effettuato da Strada dei Parchi a favore del MIT, quale soggetto concedente. Ciò risulta confermato dall'art. 3 lettera c) della Convenzione cit., ove si stabilisce che «il concessionario assume l'obbligo di corrispondere al concedente il corrispettivo della concessione ...». La disposizione è dunque chiarissima nel prevedere che il concessionario non possa che versare il corrispettivo al concedente, in questo caso il Ministero, dovendosi escludere il diritto di altri soggetti — tra cui Anas — ad ottenere il versamento di tali somme.

Su tale vicenda, peraltro, la giurisprudenza ha recentemente chiarito che le norme sul subentro del MIT ad Anas «includono il complesso delle obbligazioni sorte a decorrere dal 1° ottobre 2012». In conseguenza, sulla base di tali



premesse si è ritenuto che «la titolarità del credito relativo al prezzo della concessione per l'anno 2015 va riconosciuta in capo al Mit piuttosto che ad Anas» (Trib. Roma, sez. IX, 4 maggio 2017, R.G.A.C.C. n. 16968/17; doc. 8).

Tali rilievi suffragano evidentemente la conclusione secondo cui a seguito delle citate riforme legislative e del subentro del MIT ad Anas, non è ipotizzabile che l'art. 52-*quinquies* preveda che il concessionario versi il corrispettivo a soggetti diversi dal concedente, da individuarsi, come detto, nel solo MIT.

IV.2. Nel caso di specie, invero, l'art. 52-*quinquies* interviene su un rapporto concessorio in essere tra Strada dei Parchi e MIT, sovrapponendo ad esso una disciplina legislativa del tutto in contrasto con la normativa vigente — cioè quella che ha riconosciuto il MIT come concedente, e quindi come soggetto legittimato ad ottenere il pagamento dei canoni concessori — senza alcun espresso intento di modificarla o abrogarla; sembra dunque che le due discipline convivano, essendo tuttavia pacificamente in contraddizione l'una con l'altra.

D'altra parte la norma interferisce, con efficacia retroattiva, in un contenzioso già definito (Trib. Roma, sez. IX, R.G.A.C.C. n. 16968/2017 cit.: «la titolarità del credito relativo al prezzo della concessione per l'anno 2015 va riconosciuto in capo al MIT») e si pone in contrasto con i noti principi costituzionali ed europei in ordine ai rapporti tra legislazione e giurisdizione.

Sul punto è risolutivo richiamare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo, consacrati dall'art. 6 della Convenzione, si oppongono, fatte salve prevalenti necessità di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con lo scopo di influire sull'esito giudiziario di una controversia (v. la sentenza nel caso Zielinski e Pradal & Gonzales c. Francia, GC, par. 57; la sentenza 9 dicembre 1994 nel caso Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia, serie A n. 301 B e la sentenza 22 ottobre 1997 nel caso Papageorgiou c. Grecia).» (Corte EDU, sez. Grande Chambre, 29 marzo 2006, ric. n. 36813/1997, causa Scordino c. Italia). La Corte ha dunque sancito il principio che vieta al legislatore di interferire sui giudizi in corso e, *a fortiori*, su quelli già definiti.

Il Giudice europeo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive da parte del legislatore devono essere intese in senso restrittivo e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo (pronunce 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia).

Peraltro, codesta ecc.ma Corte ha ritenuto che «violino le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria cui spetta la tutela dei diritti (art. 24 e 113 della Costituzione)...» le disposizioni che «vanificano i risultati dell'attività difensiva svolta» (Corte costituzionale, 7 novembre 2007, n. 364), e che costituiscono «limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, ... «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio conaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)» (Corte costituzionale, 12 aprile 2017, n. 73).

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies, decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, come inserito dalla legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 giugno 2017 n. 144, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica; dell'art. 117, 3° e 6° comma della Costituzione, e dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà.*

*Si depositano:*

*doc. 1) delibera di incarico della giunta regionale n. 379 del 14 luglio 2017;*

*doc. 2) art. 52-quinquies, decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50;*

*doc. 3) provvedimento prot. n. 6767 del 14 aprile 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali;*

*doc. 4) nota prot. n. 7685 del 3 maggio 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali;*

*doc. 5) nota prot. n. 7943 del 5 maggio 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali;*



doc. 6) ordinanza del Tribunale amministrativo regionale Lazio, I, 7 giugno 2017, n. 2855;

doc. 7) convenzione unica del 18 novembre 2009;

doc. 8) ordinanza del Tribunale di Roma, sez. IX, 4 maggio 2017.

Con salvezza di spese ed onorari di giudizio.

Roma, 3 agosto 2017

Prof. avv. CERULLI IRELLI - Avv. VALERI

17C00210

N. 128

*Ordinanza del 6 marzo 2017 della Commissione tributaria provinciale di Napoli  
sul ricorso proposto da Giannattasio Silvio contro Regione Campania*

**Imposte e tasse - Norme della Regione Campania - Tassa automobilistica regionale - Previsione che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica.**

- Legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)"), art. 1, comma 182.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA

PROVINCIALE DI NAPOLI - SEZIONE 19

riunita con l'intervento dei signori:

Pugliese Felicita, Presidente;

Miranda Tommaso, relatore;

Picciochi Aquilina, giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 13944/2016 depositato l'8 settembre 2016:

avverso avviso di accertamento n. 003340695141092013 Tas.Automobili 2013;

avverso avviso di accertamento n. 003340695141092013 Tas.Automobili 2014;

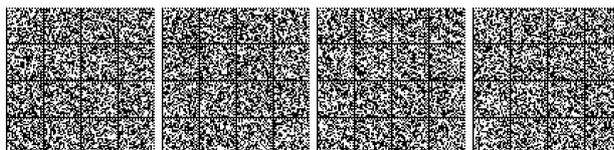
Contro: Regione Campania;

proposto dal ricorrente: Giannattasio Silvio, via Santangelo Nicola n. 44 - 83013 Mercogliano (Avellino), difeso da: Strozzi Fabio - via Cesare Uva n. 7 - 83100 Avellino (Avellino).

*Svolgimento del processo*

Con istanza depositata l'8 settembre 2016 Giannattasio Silvio proponeva ricorso avverso l'atto di accertamento n. DCOPD0460 emesso dalla Regione Campania per il presunto mancato pagamento della tassa auto relativa al veicolo tg. AV398248 di proprietà dello stesso per l'anno 2013 dell'importo complessivo, compreso di sanzioni, di euro 328,21.

Il ricorrente, in particolare, dopo aver premesso che il veicolo in parola era stato oggetto di fermo amministrativo (*cf.* iscrizione di provvedimento di fermo del 10 febbraio 2007 come da estratto cronologico del PRA allegato) eccepiva il contrasto della normativa regionale, art. 1, comma 182 L.R. Campania n. 5 del 2013 - pubblicata nel BURC del 7 maggio 2013 - che esclude, con decorrenza dall'anno di imposta 2013, l'esenzione dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale per i beni mobili registrati sottoposti a fermo amministrativi o giudiziario con l'art. 5,



comma 36, del decreto-legge n. 953/1982, in base al quale la perdita del possesso del veicolo, conseguente a provvedimento della pubblica amministrazione, fa venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi successivi a quelli in cui è stata eseguita l'annotazione; in tale ottica si riportava integralmente alle motivazioni esplicitate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 288 del 19 dicembre 2012 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge della Regione Marche n. 20/2011 art. 10, laddove escludeva dall'esonero dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica, un autoveicolo sottoposto a fermo amministrativo. Chiedeva, comunque, nel merito, l'annullamento dell'impugnato avviso; vinte le spese di lite.

In data 16 dicembre 2016 si costituiva la Regione Campania che rivendicava la legittimità del suo operato essendo stato l'avviso di accertamento adottato sulla base del disposto normativo dell'art. 1 comma 182 L.R. 5/13.

All'odierna udienza la Commissione, letti ed esaminati il ricorso, tutti gli atti depositati e i documenti allegati, all'esito della discussione pubblica, provvedeva come da dispositivo.

### *Motivi della decisione*

Il ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 182 della legge regionale n. 5/2013, che così dispone: «il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica. L'obbligo tributario in materia di tassa automobilistica regionale relativo ai veicoli per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, risulta già trascritto il provvedimento di fermo amministrativo, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, decorre nuovamente a partire da tale data in conformità al dettato dell'art. 3 del decreto ministeriale 18 novembre 1998, n. 462 (Regolamento recante modalità e termini di pagamento delle tasse automobilistiche, ai sensi dell'art. 18 della legge 21 maggio 1955, n. 463) ed il relativo termine di pagamento è fissato nei successivi sessanta giorni»;

Orbene ad avviso del ricorrente la norma regionale appare in aperto contrasto con l'art. 5, comma 36, del decreto-legge n. 953 del 1982, il quale dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione». Sulla questione della debenza o meno della tassa automobilistica in presenza di fermo amministrativo del veicolo è già intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 288 del 19 dicembre 2012 (doc. 6), pronunciandosi su una vicenda analoga a quella presente.

Infatti la questione portata dinanzi alla Consulta aveva ad oggetto l'art. 10 della legge n. 28 del 28 dicembre 2011 della Regione Marche che così stabiliva: «a decorrere dall'anno di imposta 2012, la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale» (doc. 8): il Consiglio dei ministri, che ne aveva promosso il giudizio, aveva rilevato che il citato art. 10 violava l'art. 117, secondo comma, Cost., in relazione al disposto dell'art. 5, comma 36, del citato decreto-legge n. 953/1982.

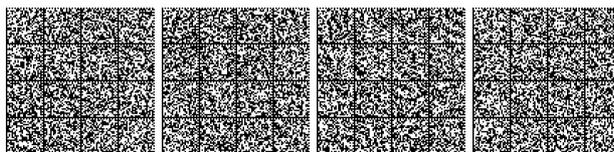
La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione sottoposta, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 citato, per i seguenti motivi.

Anzitutto la tassa automobilistica è tributo proprio derivato relativamente al quale la Regione «a) non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); b) può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del decreto legislativo n. 504 del 1992 (tra il 90 e il 110 per cento degli importi vigenti nell'anno precedente); c) può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale».

Inoltre, come pure riportato dal ricorrente, l'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1 gennaio 2013; ha stabilito:

al comma 2, che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»;

al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.



Secondo la Corte, «la diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio.

Dalla formulazione del comma 2 si riferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

In conclusione, sulla base delle argomentazioni ed osservazioni sopra riportate, la Corte costituzionale ha concluso per «la persistente spettanza in Capo allo Stato della competenza legislativa esclusiva nella materia *de qua*. Ne consegue che la norma censurata, nel disporre la esclusione della esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale in caso di fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati, ha violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali».

Pertanto, secondo il ricorrente, anche nel caso presente ci si troverebbe di fronte ad una norma regionale che viola manifestamente la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

Nello specifico, infatti, l'art. 1 comma 182 della legge regionale n. 5/2013 non farebbe che violare l'art. 5, comma 36, del decreto-legge n. 953/1982.

Riassumendo, quindi, a detta del ricorrente, tale norma violerebbe:

1) l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione («Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] *e*) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie», in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 («La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione»);

2) l'art. 119, secondo comma, della Costituzione («I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio»).

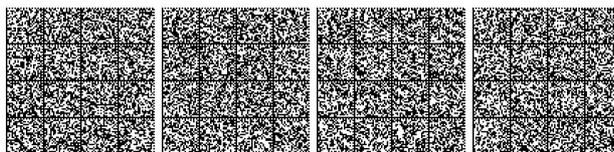
Orbene, come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 288/2012 più volte citata, la tassa in questione a seguito degli interventi legislativi, non ha acquistato la natura di tributo regionale proprio: come sottolineato dalla medesima Corte, il legislatore avrebbe riservato «ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale». Pertanto, alla luce delle argomentazioni ed osservazioni predette, vi sarebbe da ritenere che in materia di tassa automobilistica persista in Capo allo Stato la competenza esclusiva con la conseguenza che la norma censurata, nel disporre la esclusione della esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica in caso di fermo amministrativo di beni mobili registrati, violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

Questa Commissione ritiene condivisibili e rilevanti le ragioni del ricorrente, in quanto, in base alle suesposte considerazioni, appare non manifestamente infondato il sospetto di illegittimità costituzionale del predetto art. 1 comma 182 della legge regionale n. 5/2013.

Infatti la sentenza n. 288/2012 della Corte costituzionale si è pronunciata per l'illegittimità della norma su una medesima fattispecie, differenziata dalla presente solamente in ordine all'Ente che aveva emanato la disposizione di legge censurata.

Circa poi la rilevanza della questione ai fini del decidere, è evidente che la sorte del ricorso è indissolubilmente legata all'esito del giudizio di costituzionalità della norma predetta, dal momento che la domanda del ricorrente può essere accolta solo in quanto risulti fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale.

Aggiungasi che l'Ente impositore, dinanzi alla contestazione mossa dal contribuente nell'ambito della proposta di mediazione ha fatto riferimento proprio all'art. 1 comma 182 censurato al fine di concludere per l'assoggettamento al bollo auto anche del veicolo del sig. Giannattasio già sottoposto a fermo amministrativo.



*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, la Commissione tributaria provinciale di Napoli, ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 1 comma 182 della legge della Regione Campania n. 5/2013 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982 n. 953 (Misure in materia Tributaria convertita nella legge 28 febbraio 1983 n. 53) e dell'art. 119 della Costituzione, nei termini e per le ragioni sopra analiticamente esposte.*

*Ordina la sospensione del procedimento, per pregiudizialità costituzionale, con trasmissione, a cura della segreteria, del fascicolo di ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al ricorrente nel domicilio eletto, ed al presidente della giunta regionale della Campania, al presidente del consiglio regionale della Campania.*

Così deciso in Napoli il 23 gennaio 2017

*Il Presidente:* PUGLIESE

*Il relatore:* MIRANDA

17C00193

N. 129

*Ordinanza dell'11 maggio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana sul ricorso proposto da Mugnaioni Patrizia contro Comune di Campi Bisenzio e Campani Emanuele*

**Edilizia ed urbanistica - Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Previsione che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili - Possibilità per gli interessati di sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, di esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 - Mancata previsione di un termine per la presentazione da parte del terzo dell'istanza sollecitatoria delle verifiche amministrative sulla SCIA presentata da altri soggetti.**

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 19, comma 6-ter, aggiunto dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA

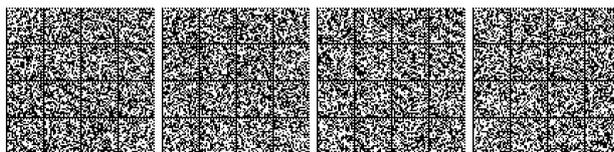
(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1400 del 2016, proposto da:

Patrizia Mugnaioni, rappresentata e difesa dall'avvocato Flavia Pozzolini, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via XX Settembre, n. 60;

Contro Comune di Campi Bisenzio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Genta, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via dei della Robbia, n. 66;

nei confronti di Emanuele Campani, rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Bianchini, Francesco Bacci, con domicilio eletto presso lo studio Leonardo Bianchini in Firenze, viale Spartaco Lavagnini, n. 42;



Per l'accertamento:

(in tesi): della inefficacia della SCIA presentata dal sig. Emanuele Campani al Comune di Campi Bisenzio in data 6 dicembre 2012;

(in ipotesi): della illegittimità dell'intervento edilizio di cui alla suddetta SCIA quanto alla prevista apertura di finestra;

(in ulteriore ipotesi): dell'obbligo del Comune di Campi Bisenzio di pronunciarsi espressamente sull'istanza di verifica presentata dalla ricorrente in data 14 settembre 2016, nonché sulle precedenti istanze indicate in atti.

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 Comune di Campi Bisenzio e di Emanuele Campani;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 marzo 2017 il dott. Riccardo Giani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

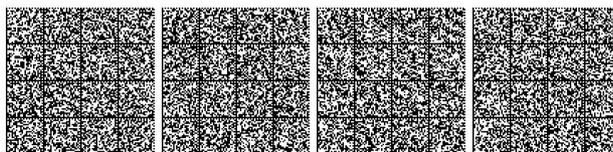
1 — Con ricorso notificato in data 23 ottobre 2016 e depositato il successivo 2 novembre 2016, la sig.ra Patrizia Mugnaioni è insorta avverso il silenzio serbato dal Comune di Campi Bisenzio sull'istanza di inibitoria da essa presentata in data 14 settembre 2016 avverso la SCIA del 6 dicembre 2012, con cui il sig. Emanuele Campani ha comunicato al suddetto ente l'intenzione di procedere a lavori di manutenzione straordinaria (tra cui l'apertura di una finestra) sull'immobile in cui è compresa (anche) l'abitazione della ricorrente.

1.1 — Più in particolare la SCIA edilizia per cui è causa ha ad oggetto la realizzazione di alcune «opere interne ed esterne di manutenzione straordinaria» in un fabbricato terratetto, facente parte di un più ampio complesso immobiliare, poi divenuto condominio, sito in Campi Bisenzio, alla Via degli Allori, n. 79. In particolare, gli interventi progettati dal segnalante consistono: nell'apertura di una finestra a servizio di camera da letto posta al piano primo dell'edificio; nella demolizione di un tramezzo interno del sottoscala; nella diversa conformazione dei gradini di accesso all'abitazione; ed, infine, nella copertura dell'ingresso con una tettoia di modeste dimensioni. Di queste opere, è stata portata a compimento soltanto la finestra, posto che, a seguito dell'istanza rivolta dall'assemblea del condominio di Via degli Allori al Comune di Campi Bisenzio, e diretta a conseguire la sospensione dei predetti lavori per asserito contrasto dei medesimi con l'art. 3 del regolamento condominiale, l'Ente, con ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2013, ne ha disposto l'immediata sospensione.

1.2 — In data 12 novembre 2015 la sig.ra Mugnaioni ha inviato all'amministrazione una richiesta di «parere sulla legittimità degli atti e delle procedure promosse con la SCIA» della quale si discute, cui — in assenza di risposta da parte del Comune — è seguito un primo sollecito del 16 dicembre 2015, poi reiterato il 12 aprile 2016. Tutte e tre le richieste sono rimaste inevase, cosicché la Sig.ra Patrizia Mugnaioni, con nota del 23 giugno 2016, ha dapprima invitato l'amministrazione ad accertare l'inefficacia della SCIA presentata dal Sig. Emanuele Campani e ad adottare tutti i conseguenti provvedimenti sanzionatori diretti alla rimessa in pristino dell'edificio e poi, con ulteriore istanza del 14 settembre 2016, proposta ai sensi dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241/1990, ha nuovamente sollecitato l'Ente a svolgere le verifiche ad esso spettanti. Il silenzio serbato dall'amministrazione anche su tale ultima istanza ha condotto alla proposizione da parte della Sig.ra Patrizia Mugnaioni del ricorso in esame, proposto ai sensi dell'art. 31 c.p.a.

1.3 — Nello specifico la sig.ra Mugnaioni rileva che la suddetta SCIA è stata presentata dal sig. Campani senza previa acquisizione del nullaosta previsto dall'art. 3.2. del regolamento edilizio comunale per gli interventi su immobili di interesse «documentale» ai sensi del decreto legislativo n. 490/1999 – quale sarebbe l'edificio *de quo* – con conseguente inefficacia della segnalazione ai sensi dell'art. 84 legge regionale n. 1/2005. Essa censura, inoltre, il contrasto con l'art. 3.2.2. del suddetto regolamento, poiché quest'ultimo stabilisce che su immobili del tipo in questione siano eseguibili soltanto interventi ripristinatori di aperture preesistenti, mentre il sig. Campani ha realizzato *ex novo* una finestra. In via preventiva rispetto a possibili eccezioni, la ricorrente ha evidenziato che il gravame dalla stessa proposto risulterebbe tempestivo, poiché l'art. 19 comma 6-ter legge n. 241/90, non prevedendo alcun termine per la proposizione dell'istanza di inibitoria di una SCIA da parte del terzo controinteressato, consentirebbe a quest'ultimo di sollecitare l'intervento repressivo dell'Amministrazione nonché – ove questa non provveda – di proporre l'azione di cui all'art. 31 c.p.a. senza alcun limite di tempo (ad eccezione dell'ordinario termine di prescrizione decennale). A fronte delle suesposte argomentazioni, la sig.ra Mugnaioni ha concluso affinché l'adito Tribunale amministrativo:

a) in tesi, accerti e dichiari «che la SCIA presentata dal sig. Emanuele Campani al Comune di Campi Bisenzio in data 6 dicembre 2012 è inefficace» e per l'effetto accerti e dichiari «l'obbligo del Comune di Campi Bisenzio di adottare i provvedimenti necessari a sanzionare le opere eseguite in assenza di titolo abilitativo»;



b) in ipotesi, accerti e dichiari «che l'intervento di cui alla SCIA presentata dal sig. Emanuele Campani... è illegittimo quanto alla apertura della finestra» e, per l'effetto, accerti e dichiari «l'obbligo del Comune di Campi Bisenzio di adottare i provvedimenti necessari a sanzionare detto abuso mediante chiusura della finestra suddetta»;

c) in ulteriore ipotesi, dichiari «l'obbligo del Comune di Campi Bisenzio di pronunciarsi espressamente sull'istanza di verifica presentata dalla ricorrente in data 14 settembre 2016, nonché sulle precedenti istanze presentate in atti».

1.4 — Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Campi Bisenzio e il controinteressato, che hanno eccepito la tardività del gravame, per tardiva sollecitazione dei poteri inibitori da parte del terzo, la inammissibilità delle azioni di accertamento e, per quanto concerne l'Amministrazione resistente, anche la inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione di parte ricorrente.

1.5 — Con ordinanza n. 141 del 2017 la Sezione ha evidenziato che con il presente ricorso parte ricorrente ha invero proposto una pluralità di azioni, volte sia all'accertamento della inefficacia della SCIA presentata dal controinteressato, sia all'accertamento della illegittimità dell'intervento edilizio segnalato, sia, infine, all'accertamento della sussistenza dell'obbligo dell'Amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di verifica presentata dalla ricorrente in relazione alla SCIA medesima, concludendo che solo l'ultima azione fosse trattabile con il rito camerale di cui all'art. 31 c.p.a. e che fosse quindi necessario, ai sensi dell'art. 32 c.p.a., disporre la congiunta trattazione delle più domande proposte con rito ordinario, a tal uopo fissando l'udienza pubblica a ciò deputata.

1.6 — In esito alla svolta udienza pubblica, con sentenza non definitiva n. 618 del 2017 il Collegio: a) ha esaminato e respinto l'eccezione di inammissibilità dell'intero gravame per difetto di legittimazione attiva, evidenziando come nella specie sussistano i presupposti della c.d. *vicinitas*, quale peculiare fattore di legittimazione all'azione giurisdizionale amministrativa, in forza del quale chi si trova in un rapporto di contiguità spaziale con un particolare luogo può contestare i provvedimenti che in concreto autorizzano la realizzazione di opere o impianti atti ad incidere sulla sua configurazione; b) ha esaminato e dichiarato inammissibili le due prime azioni di accertamento dispiegate dalla ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio, stante il chiaro disposto dell'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90 a mente del quale «gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104», con l'effetto che l'unica azione esperibile dal terzo è l'azione sul silenzio di cui all'art. 31 c.p.a.; c) ha avviato lo scrutinio dell'azione di cui all'art. 31 c.p.a., proposta in via di ulteriore ipotesi dalla sig.ra Mugnaioni, esaminando l'eccezione di tardività della sollecitazione da parte del terzo del potere inibitorio della pubblica amministrazione; nella suddetta sentenza non definitiva la Sezione è giunta alla conclusione che l'art. 19 legge n. 241/90 non indichi un termine entro il quale il terzo è chiamato, a pena di decadenza, a sollecitare le verifiche amministrative relative alla SCIA presentata e che un simile termine non sia ricavabile dal sistema, giacché i termini di cui all'art. 29 e 31 c.p.a., evocati dalle parti resistenti, hanno natura affatto diversa e non sono quindi richiamabili in via analogica per coprire il segnalato vuoto normativo; la Sezione ha quindi evidenziato che tutto ciò porterebbe al risultato di ritenere infondata l'eccezione di tardività formulata dai resistenti, per mancanza di un termine legale sul quale parametrare la tempestività o meno della sollecitazione del potere di verifica effettuata dalla ricorrente; tuttavia la Sezione medesima ha infine posto in evidenza come l'evocato art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90, nella misura in cui non prevede un termine entro il quale il terzo è legittimato ad esercitare il potere sollecitatorio delle verifiche amministrative previsto dalla stessa disposizione, risulti in contrasto con le disposizioni costituzionali di cui agli articoli 11, 117, primo comma, 3, 97, 117, secondo comma, lettera m) Cost., anticipando che con separata ordinanza avrebbe provveduto a rimettere la evidenziata questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale.

2 — È necessario richiamare, preliminarmente, l'insieme delle norme attualmente regolanti l'istituto della SCIA e quindi ripercorrere i passaggi fondamentali dell'evoluzione giurisprudenziale riguardante la tutela del terzo controinteressato rispetto all'attività oggetto di segnalazione.

3 — Com'è noto, l'art. 19 della legge n. 241/1990 consente al privato di avviare, mediante semplice SCIA, l'esercizio di un'attività che dipende «esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale» e per la quale «non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale» (comma 1).

Ai sensi di tale norma, l'attività oggetto di SCIA «può essere iniziata... dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente» (comma 2), salvo il potere di quest'ultima di verificare successivamente l'effettiva sussistenza dei presupposti per lo svolgimento dell'attività medesima.

A tal proposito, l'art. 19, comma 3 (come modificato dalla legge n. 124/2015) prevede che, in caso di accertata carenza dei suddetti presupposti, l'Amministrazione possa adottare «motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi» nonché — ove possibili — provvedimenti diretti alla



conformazione dell'attività ai requisiti di legge, purché proceda in tal senso entro sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione certificata del privato (comma 3) ovvero trenta giorni «nei casi di SCIA in materia edilizia» (comma 6-bis, introdotto dall'art. 5, comma 2, lettera b del decreto-legge n. 70/2011).

Viceversa, una volta decorsi i suddetti termini, «l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 (ma in tal caso) alle condizioni previste dall'art. 21-nonies», che – com'è noto – disciplina il potere di annullamento in autotutela dei provvedimenti illegittimi (cfr. art. 19, comma 4).

4 — Le sopra citate norme fissano i tratti significativi del potere di verifica ufficiosa spettante all'amministrazione a seguito della presentazione di una SCIA. Da esse si evince, in particolare, che tale potere assume natura diversa a seconda che venga esercitato prima o dopo il decorso dei suddetti termini di sessanta o trenta giorni.

Invero, nel primo caso, l'amministrazione è tenuta semplicemente ad accertare la sussistenza o meno dei presupposti di legge per lo svolgimento dell'attività segnalata e, pertanto, i poteri repressivi ad essa spettanti sulla SCIA assumono carattere doveroso e vincolato.

Viceversa, una volta scaduti i suddetti termini, il potere dell'amministrazione di inibire gli effetti della SCIA resta soggetto agli stessi presupposti previsti dalla legge per l'annullamento d'ufficio, tra cui – com'è noto – rientra l'obbligo di previa valutazione delle «ragioni di interesse pubblico» giustificative del provvedimento repressivo. Ne deriva che, in quest'ultimo caso, il potere dell'amministrazione di interdire la prosecuzione dell'attività segnalata ha natura discrezionale e non doverosa.

5 — In tale quadro, si inserisce il tema della tutela del terzo pregiudicato dall'intervento oggetto di SCIA, il quale ha costituito oggetto di un serrato dibattito giurisprudenziale negli anni che hanno preceduto l'emanazione del decreto-legge n. 138/2011.

5.1 — Invero, ancor prima dell'introduzione (ad opera di tale decreto-legge) del comma 6-ter dell'art. 19 – il quale ha espressamente disciplinato il potere di reazione del terzo a fronte di una SCIA ritenuta illegittima – la giurisprudenza era suddivisa in più orientamenti.

Il primo, assumendo che il mancato esercizio del potere di verifica dell'Amministrazione desse luogo ad un provvedimento tacito di assenso all'attività segnalata, riteneva che il terzo leso da tale attività potesse esercitare l'ordinaria azione di annullamento avverso il suddetto titolo tacito (Cons. Stato, Sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5811; id., 29 luglio 2008, n. 3742; id., 12 settembre 2007, n. 4828; Cons. Stato, Sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550).

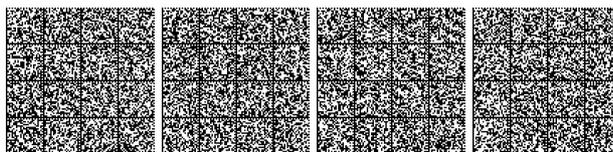
Un secondo orientamento stabiliva che il terzo pregiudicato da una SCIA dovesse proporre un'azione di accertamento negativo dei presupposti dell'attività segnalata. Azione che – in caso di accoglimento – avrebbe obbligato l'Amministrazione a conformarsi ai contenuti della pronuncia giudiziale nel successivo esercizio dei poteri repressivi (Cons. St., sez. VI, 9 marzo 2009, n. 717; Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2010, n. 2139; Consiglio di Stato, sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5161).

Infine, un'ulteriore filone giurisprudenziale reputava che lo strumento appropriato per assicurare protezione giuridica al terzo fosse l'azione (originariamente disciplinata dall'art. 21-bis della legge n. 1034/1971, ossia quella) avverso il silenzio serbato dall'amministrazione nel procedimento di verifica ufficiosa dei presupposti della SCIA. Azione che, qualora accolta dal giudice dopo la scadenza dei termini di cui all'art. 19, comma 3, avrebbe comportato – secondo certe pronunce – la condanna dell'Amministrazione ad esercitare il potere inibitorio avente carattere doveroso e vincolato (Cons. Stato, Sez. V, 22 febbraio 2007, n. 948); viceversa – secondo altri arresti – l'ordine all'amministrazione stessa di attivare l'autotutela decisoria (avente invece contenuto discrezionale: Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2002, n. 4453).

5.2 – I suesposti contrasti giurisprudenziali sono stati in parte (e solo temporaneamente) sanati dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 29 luglio 2011, n. 15, la quale ha stabilito:

a) che la scadenza dei termini di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis, senza che l'amministrazione abbia esercitato i poteri inibitori di cui alle medesime norme, dà luogo alla formazione di una determinazione tacita di conclusione negativa dell'accertamento in ordine ad eventuali vizi della segnalazione nonché di diniego di esercizio delle suddette potestà repressive; con conseguente onere per il terzo controinteressato di proporre avverso tale provvedimento l'azione di annullamento entro l'ordinario termine decadenziale, termine che, secondo la Plenaria, decorre dalla data di acquisita conoscenza, da parte del terzo medesimo, dell'iniziativa per lui pregiudizievole;

b) che il controinteressato che abbia impugnato il silenzio negativo, benché siano scaduti i termini per l'adozione dei suddetti provvedimenti inibitori, ha comunque diritto «ad ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima mediante un precetto giudiziario puntuale e vincolante che non subisca l'intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale»; perciò egli può sempre proporre, congiuntamente all'azione di annullamento del diniego tacito, la c.d. azione di adempimento, tesa ad ottenere una pronuncia che imponga all'ammi-



nistrazione l'adozione del negato provvedimento inibitorio ove non vi siano spazi per la regolarizzazione della denuncia ai sensi del comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241/1990»;

c) infine che, nelle more della formazione del titolo tacito, il terzo che abbia avuto conoscenza dell'iniziativa segnalata può proporre un'azione di accertamento autonoma in ordine alla legittimità o meno della SCIA (azione suscettibile di conversione automatica in mezzo impugnatorio in caso di emanazione dell'atto conclusivo del procedimento di verifica) nonché, congiuntamente a tale azione, chiedere la tutela interinale di cui agli articoli 55 e 61 c.p.a.

5.3 — Gli assunti fatti propri dall'autorevole arresto giurisprudenziale richiamato sono stati (pressoché immediatamente) superati con l'introduzione (ad opera dell'art. 6, comma 1, lettera c del decreto-legge n. 138/2011) del comma 6-ter dell'art. 19, legge n. 241/1990, il quale disciplina espressamente gli strumenti di tutela del terzo a fronte della segnalazione di un'attività privata per esso lesiva.

Tale norma ha anzitutto previsto che «la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili».

In secondo luogo, il citato comma 6-ter ha precisato che, al fine di contestare la sussistenza dei presupposti dell'attività segnalata da altro soggetto, il terzo ha facoltà:

a) di «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione»;

b) di «esperire – in caso di inerzia di quest'ultima – esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

In altri termini, il nuovo testo dell'art. 19, comma 6-ter obbliga il privato che intenda contrastare l'attività oggetto di SCIA a sollecitare in via amministrativa l'intervento repressivo dell'Ente pubblico e, in caso di mancata risposta di quest'ultimo, a ricorrere in sede giurisdizionale avverso il silenzio dallo stesso serbato.

La citata previsione esclude quindi radicalmente l'ammissibilità – nell'attuale quadro normativo – degli strumenti di tutela a suo tempo riconosciuti dalla sentenza n. 15/2011 dell'Adunanza Plenaria al soggetto pregiudicato dall'altrui segnalazione.

Tanto si evince, in primo luogo, dall'affermazione per cui «la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili». Ciò che, evidentemente, nel nuovo contesto disciplinare, manifesta l'intento del legislatore di escludere che l'inerzia dell'Amministrazione nell'attività di verifica abbia il valore di silenzio significativo e, conseguentemente, di espungere l'azione di annullamento dal quadro delle tutele spettanti al terzo avverso l'altrui segnalazione certificata.

In secondo luogo, la suddetta norma precisa che la tutela del controinteressato può essere realizzata «esclusivamente» mediante l'azione avverso il silenzio, ciò che evidentemente rende inammissibili le azioni di accertamento autonome che la sentenza n. 15/2011 consentiva al terzo di esperire nella fase compresa fra la presentazione dell'altrui SCIA e la scadenza dei termini per l'inibitoria ufficiosa.

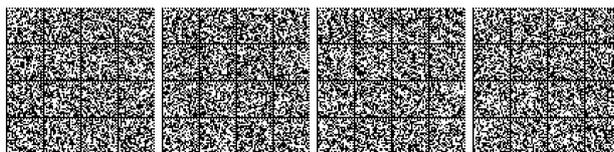
Ne deriva che l'unico strumento di reazione processuale spettante al terzo in virtù della nuova disposizione è l'azione avverso il silenzio.

6 — L'esposta scelta legislativa impone di stabilire se il potere sollecitato con l'azione avverso il silenzio (proposta dopo il decorso dei termini di cui all'art. 19 commi 3 e 6-bis) sia quello inibitorio ovvero quello di autotutela. Rileva il Collegio come il citato comma 6-ter pare aver (implicitamente) superato le incertezze a suo tempo messe in luce dalla giurisprudenza sotto tale profilo, poiché la formulazione della norma rende evidente che il potere stimolato dal controinteressato mediante il ricorso ex art. 31 c.p.a. è quello inibitorio (avente natura doverosa e vincolata) e non quello di autotutela, caratterizzato invece da alto tasso di discrezionalità. In tal senso depongono molteplici elementi logici e testuali.

6.1 — Il primo di essi è certamente costituito dalla previsione secondo cui il terzo, prima di promuovere l'eventuale ricorso avverso il silenzio, è tenuto a «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione». Da tale prescrizione si desume infatti che il controinteressato ha onere di attivare un procedimento di verifica dei presupposti della SCIA separato ed autonomo rispetto a quello ufficioso disciplinato dal comma 3 dell'art. 19 (cfr. Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, Sez. VII, 23 ottobre 2015, n. 4998). Dal che deriva, all'evidenza, che il regime dettato dal comma 4 – secondo cui il potere repressivo ufficioso dell'amministrazione degrada in autotutela dopo il decorso dei termini di cui al comma 3 – non è applicabile alla procedura di controllo avviata su istanza del terzo. Al contrario, nell'ambito di tale procedura, l'amministrazione esercita (solo) le proprie potestà inibitorie.

6.2 — Nel senso che il terzo solleciti il potere inibitorio dell'Ente pubblico depone anche il richiamo operato dal comma 6-ter all'art. 31, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 104/2010 (d'ora innanzi «c.p.a.»).

Invero, com'è noto, tali norme individuano il presupposto essenziale dell'azione avverso il silenzio nell'inadempimento dell'Ente pubblico all'obbligo di concludere il procedimento amministrativo mediante una determina-



zione espressa. Obbligo che, com'è noto, non è configurabile rispetto al potere di autotutela, il quale è incoercibile dall'esterno mediante il ricorso contro l'inerzia amministrativa (*cf. ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, 7 luglio 2014, n. 3426; *id.*, sez. V, 22 gennaio 2014 n. 322; *id.*, Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 355; con particolare riferimento all'auto-tutela sulla SCIA: *cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5161; Tribunale amministrativo regionale Campania, Sez. VII, n. 4998/2015).

Ne consegue che il rinvio alle suddette prescrizioni si spiega solo accedendo alla tesi secondo cui terzo – con l'istanza ex art. 19, comma 6-ter – attiva il potere inibitorio dell'Amministrazione.

6.3 — Infine, un'ulteriore (ed ancora più significativa) conferma di tale tesi, è costituita dal richiamo compiuto dal comma 6-ter al comma 3 del citato art. 31 c.p.a., secondo cui il giudice adito con l'azione avverso il silenzio può «pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio» nei casi in cui l'Amministrazione ha esaurito le valutazioni discrezionali e gli adempimenti istruttori di sua competenza ovvero quando il potere da essa esercitato ha natura vincolata.

Ora, il riferimento espresso a tale disposizione implica che il terzo esercente la suddetta azione possa richiedere al giudice l'accertamento in ordine alla spettanza o meno del bene della vita oggetto del procedimento (rappresentato, nella specie, dal provvedimento repressivo dell'intervento denunciato) e che, in caso di accertamento positivo, tale giudice possa condannare l'Amministrazione all'emanazione del provvedimento medesimo (*cf.* Tribunale amministrativo regionale Liguria, Sez. I, 9 aprile 2013, n. 611). Ciò implica necessariamente che il legislatore – laddove ha richiamato il comma 3 dell'art. 31 c.p.a. – ha implicitamente riconosciuto che gli strumenti di reazione del privato, di cui al comma 6-ter dell'art. 19, sono volti a stimolare la (sola) potestà inibitoria dell'Ente pubblico e non anche il suo intervento in autotutela.

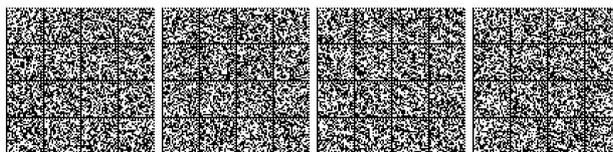
6.4 — In favore di questa soluzione si è peraltro espressa autorevole giurisprudenza, secondo cui «il comma 6-ter dell'art. 19, riservando al terzo la possibilità di sollecitare l'amministrazione ad effettuare le verifiche di sua competenza e contemplando altresì la possibilità che avverso il silenzio mantenuto su tale istanza il terzo possa tutelarsi mediante l'azione ex art. 31 c.p.a., ha evidentemente presupposto che in esito alla presentazione della S.c.i.a. e della D.i.a. non si formi alcun provvedimento espresso o tacito e che pertanto le istanze sollecitatorie del terzo non hanno la finalità di eccitare dei poteri di autotutela amministrativa di secondo grado» (TAR Piemonte, Sez. II, 1° luglio 2015, n. 1114; Tribunale amministrativo regionale Lombardia, Milano, Sez. II, 30 novembre 2016, n. 2274; *id.*, 15 aprile 2016, n. 735; *id.*, 21 gennaio 2014, n. 2799; Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, Sez. III, 5 marzo 2015, n. 1410; Tribunale amministrativo regionale Veneto, Sez. II, 12 ottobre 2015, n. 1038 e n. 1039).

6.5. Del resto, l'opposta tesi giurisprudenziale – secondo cui, decorsi i termini di cui all'art. 19 comma 3, il terzo attiva il (mero) potere di autotutela (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4610/2016; *id.*, 22 settembre 2014, n. 4780; Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 2015, n. 1493; Tribunale amministrativo regionale Calabria, Sez. I, n. 1533/2016) – oltre ad essere incompatibile con il disposto dell'art. 19 comma 6-ter per le suesposte ragioni, contrasta con l'interpretazione conforme a Costituzione della norma stessa.

A quest'ultimo proposito, giova ricordare che, secondo il condivisibile principio affermato dalla Plenaria n. 15/2011 (in questa parte non scalfita dall'introduzione del comma 6-ter dell'art. 19), i caratteri dell'interesse pretensivo del terzo impongono «in un'ottica costituzionalmente orientata, di accedere ad una lettura del sistema delle tutele che consenta al terzo stesso di esperire un'azione idonea ad ottenere il risultato della cessazione dell'attività lesiva non consentita dalla legge mediante il doveroso intervento dell'amministrazione titolare del potere di inibizione». In altri termini, secondo la Plenaria, il controinteressato rispetto all'altrui SCIA ha diritto «ad ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima mediante un precetto giudiziario puntuale e vincolante che non subisca l'intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale».

Ebbene, è evidente che la tesi che riconduce l'intervento dell'amministrazione su istanza del terzo al mero potere di autotutela è incompatibile col suddetto principio, poiché subordina integralmente la tutela del terzo stesso ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione in ordine alla sussistenza o meno di un interesse pubblico alla rimozione degli effetti della SCIA contestata.

7 – Il meccanismo di tutela del terzo congegnato dall'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90 richiede, per la sua concreta operatività, l'individuazione di tre distinti termini: il primo è il termine entro il quale il terzo deve sollecitare le verifiche spettanti all'amministrazione, presentando la relativa istanza; il secondo è il termine concesso all'amministrazione per pronunciarsi su tale istanza, ovvero quel lasso temporale decorso il quale, come dice la norma, essa deve considerarsi inerte; l'ultimo è il termine entro il quale il terzo deve esperire l'azione avverso il silenzio mantenuto dall'amministrazione sulla sua richiesta di provvedere. Osserva il Collegio come il secondo e terzo termine siano agevolmente rinvenibili; il termine concesso all'amministrazione per pronunciarsi sull'istanza sollecitatoria del privato, ancorché non fissato espressamente dalla norma in considerazione, è tuttavia agevolmente rinvenibile dal sistema con



richiamo alla disciplina generale codificata dall'art. 2 legge n. 241/1990, secondo cui, in mancanza di una diversa previsione normativa espressa, i procedimenti amministrativi ad istanza di parte devono tutti concludersi entro trenta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'amministrazione competente; il termine per la proposizione dell'azione sul silenzio è invece fissato espressamente dall'art. 31 c.p.a., il cui secondo comma precisa che quest'ultima può proporsi fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. Non risulta invece fissato dall'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90, né ricavabile dal sistema, il termine entro il quale il terzo deve presentare la propria istanza di sollecitazione delle verifiche amministrative, con apertura della possibilità interpretativa in base alla quale il terzo resterebbe sempre libero di presentare l'istanza sollecitatoria dei poteri amministrativi inibitori nonché di agire ex art. 31 c.p.a. avverso il silenzio eventualmente serbato dall'Amministrazione, che è esattamente la lettura offerta dalla ricorrente (che richiama solo il termine prescrizione decennale).

8 – Ritiene il Collegio che, prima di analizzare l'opzione ermeneutica da ultimo evocata – che, come si vedrà, espone la norma a censure di incostituzionalità – sia necessario procedere ad un'attenta verifica interpretativa circa la possibilità di rinvenire la delimitazione temporale del potere sollecitatorio del terzo da altre previsioni regolanti la materia in questione.

8.1 — Una prima soluzione interpretativa è quella di ritenere che il termine concesso al controinteressato per presentare l'istanza sollecitatoria sia lo stesso che la norma assegna all'amministrazione per l'esercizio del potere inibitorio ufficioso, cioè sessanta ovvero trenta giorni dalla presentazione della SCIA, secondo quanto disposto dai commi 3 e 6-bis dell'art. 19 della legge n. 241/1990; in tale lettura una volta che l'amministrazione è decaduta dalle potestà inibitorie ufficiose ex art. 19 commi 3 e 6-bis, sarebbe anche definitivamente preclusa la possibilità per il terzo di ottenere un intervento repressivo, con conseguente onere per lo stesso di presentare l'istanza sollecitatoria prima della scadenza dei suddetti termini, onde conservare l'aspettativa alla soddisfazione del suo interesse pretensivo.

Si tratta tuttavia di opzione ermeneutica non convincente, in quanto manifestamente illogica.

I termini in considerazione sono strutturati con riferimento all'esercizio del potere di verifica ufficioso, il che giustifica che il loro *dies a quo* sia fatto coincidere con il «ricevimento della segnalazione» da parte dell'amministrazione; ma essi finirebbero per risultare di pratica inoperatività ove applicati all'esercizio del potere sollecitatorio del terzo, atteso che nessuna norma assicura al medesimo la tempestiva comunicazione della presentazione della SCIA né tanto meno dell'inizio dell'attività segnalata; il terzo finirebbe quindi per rimanere privo di qualsiasi forma di tutela ove apprendesse della lesività dell'intervento dopo il decorso del termine concesso all'amministrazione per provvedere; d'altra parte, anche laddove il terzo fosse tempestivo, ma la sua istanza intervenisse in prossimità della scadenza di tale termine, ben difficilmente egli otterrebbe l'intervento di tutela cui aspira, restringendosi l'arco temporale entro il quale l'amministrazione dovrebbe accertare l'illegittimità dell'attività oggetto di SCIA nonché inibirne la prosecuzione.

8.2 — Una seconda prospettiva interpretativa sostiene che la facoltà del controinteressato di proporre l'istanza inibitoria ex art. 19, comma 6-ter sarebbe soggetta al termine decadenziale di sessanta giorni, valido anche per la proposizione dell'ordinario ricorso annullatorio, termine che, in caso di SCIA, decorrerebbe dalla data in cui l'istante ha avuto notizia della segnalazione per esso lesiva. La tesi è sostenuta da Cons. Stato, Sez. IV, n. 5161/2015 cit. e ripresa dalle sentenze del Tribunale amministrativo regionale Lombardia (Milano) Sez. II, 30 novembre 2016, n. 2274, 15 aprile 2016, n. 735 e 5 dicembre 2016, n. 2301, le quali precisano inoltre che il terzo, una volta decorso il suddetto termine decadenziale, non rimane del tutto privo di strumenti di reazione, ma conserva, nei confronti dell'Amministrazione, il potere di diffida all'adozione di atti di autotutela.

Il Collegio ritiene non condivisibile la proposta interpretazione.

Si tratta di statuizioni giurisdizionali sicuramente apprezzabili nel loro tentativo di eliminare le incertezze applicative della norma in commento, ma che risultano prive di base normativa, alla luce delle norme sull'interpretazione, e danno conseguentemente luogo ad una inammissibile integrazione pretoria del precetto normativo. Il problema in esame riguarda infatti l'individuazione del termine assegnato al terzo per sollecitare l'intervento di verifica da parte dell'amministrazione sulla SCIA presentata da altro soggetto; si tratta quindi di termine inerente l'esercizio di una facoltà di attivazione del privato, funzionale a mettere in moto l'esecuzione di verifiche amministrative ad istanza di parte, sulla legittimità della SCIA presentata da altri; l'operazione ermeneutica che ritiene qui applicabile l'ordinario termine di sessanta giorni per la proposizione del ricorso giurisdizionale avverso provvedimenti amministrativi, non tiene conto della diversità ontologica della disciplina invocata (termine per la proposizione di atto «processuale») rispetto all'ambito di attività in esame (ricerca di termine per attivazione del privato in sede «amministrativa»); non sussiste quindi nella specie il presupposto di «casi simili o materie analoghe» solo ricorrendo il quale è possibile l'utilizzo dell'analogia ai sensi dell'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale.

8.3 — Una terza tesi richiama il termine annuale di cui all'art. 31, comma 2, c.p.a., ritenendo che il terzo debba sollecitare l'amministrazione nell'anno dal deposito della SCIA presso i competenti uffici.



Anche questa tesi non convince, posto che il termine richiamato è concesso al terzo, non per stimolare l'intervento dell'amministrazione, ma per la proposizione dell'azione avverso il silenzio eventualmente formatosi sulla sua istanza; la richiesta di provvedere avanzata dal terzo apre, infatti, una nuova fase procedimentale, all'esito della quale l'amministrazione ha l'obbligo di pronunciarsi con un provvedimento espresso, sia esso di accoglimento (caso della SCIA illegittima) oppure di rigetto (caso della SCIA legittima); nell'ipotesi in cui poi essa rimanga inerte, lasciando inutilmente decorrere il termine di trenta giorni assegnatole, secondo la regola generale di cui all'art. 2, legge n. 241/1990, per la conclusione dei procedimenti amministrativi ad istanza di parte, il terzo potrà proporre l'azione di cui all'art. 31 c.p.a. entro un anno dalla formazione del silenzio. Ne consegue che anche l'operazione ermeneutica qui evocata, nella misura in cui trasporta il termine annuale dall'art. 31 c.p.a. alla disciplina dell'esercizio della sollecitazione amministrativa del terzo, compie una interpretazione non consentita e che, ancora una volta, confonde un termine processuale (quello dell'art. 31 c.p.a.) con un termine amministrativo (quello per la sollecitazione delle verifiche da parte della p.a.).

8.4 — Una diversa lettura del sistema è fornita da una pronuncia (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4610/2016 cit.) che supera invero il problema del termine per la proposizione dell'istanza sollecitatoria, affermando che il soggetto leso dall'iniziativa segnalata è comunque tenuto a proporre il ricorso di cui all'art. 31 c.p.a. entro il termine complessivo di un anno dalla data di acquisita «piena conoscenza dei fatti idonei a determinare un pregiudizio nella sua sfera giuridica».

La tesi non convince.

Essa utilizza il termine annuale dell'art. 31 c.p.a. non come termine per la presentazione della diffida del terzo, ma come termine per la proposizione dell'azione ex art. 31 c.p.a., da proporsi anche prescindendo dalla presentazione della diffida di cui all'art. 19 comma 6-ter legge n. 241/90, termine che decorrerebbe dalla piena conoscenza della SCIA. Da un primo punto di vista tale ricostruzione risulta contraddire la natura propria del ricorso ex art. 31 c.p.a., il quale presuppone l'avvenuta presentazione di un'istanza di avvio (ovvero l'attivazione ufficiosa) di un procedimento amministrativo e la formazione del c.d. silenzio-inadempimento dell'amministrazione procedente. D'altra parte essa contrasta con il chiaro disposto del comma 2 del medesimo art. 31, secondo cui l'azione avverso il silenzio «può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento».

Pertanto, anche la suddetta impostazione non appare al Collegio idonea a superare le criticità riscontrate.

8.5 — Né varrebbe a sanare la criticità in esame il richiamo del termine di 18 mesi previsto per l'annullamento d'ufficio dall'art. 21-*nonies* (come modificato dalla legge n. 124/2015) ed oggi applicabile anche all'intervento in autotutela sulla SCIA in base al combinato disposto della suddetta norma con l'art. 19, comma 4, legge n. 241/1990.

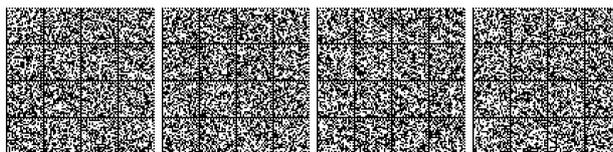
Invero, tale soluzione risulterebbe in contrasto con il disposto dell'art. 19, comma 6-ter, in primo luogo, poiché quest'ultimo consente al terzo di stimolare l'esercizio del potere inibitorio puro (e non dell'autotutela) dell'Ente pubblico. In secondo luogo, perché tale termine, riferendosi all'autotutela ufficiosa, risulta difficilmente conciliabile con le caratteristiche di un procedimento ad istanza di parte, come quello attivato dal terzo ai sensi dell'art. 19 comma 6-ter.

Tanto appare, peraltro, confermato da quanto prevede oggi l'art. 2, comma 4 del decreto legislativo n. 222/2016, secondo cui, nei casi di autotutela sulla SCIA, il suddetto periodo di 18 mesi «decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente». Ciò che chiarisce la riferibilità del suddetto limite temporale alle (sole) potestà repressive esercitate dall'Amministrazione in via ufficiosa.

Da tutto ciò consegue, che l'applicazione della suddetta disposizione al procedimento di cui all'art. 19, comma 6-ter esorbiterebbe totalmente dai limiti che l'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale impone all'interpretazione analogica del giudice e, in definitiva, si tradurrebbe in una inammissibile modificazione pretoria dell'ambito applicativo del precetto legislativo.

9 – Le considerazioni che precedono evidenziano chiaramente che l'attuale regime della SCIA non prevede un termine per la presentazione da parte del terzo dell'istanza sollecitatoria delle verifiche amministrative di cui all'art. 19 comma 6-ter legge n. 241/1990 e che tale termine non è desumibile dal sistema normativo, con la conseguenza che la diffida del terzo dovrebbe ritenersi tempestiva anche se proposta a notevole distanza di tempo dall'avvenuto deposito della segnalazione presso l'Ente competente.

Ritiene tuttavia il Collegio che una simile lettura si porrebbe in evidente contrasto con l'esigenza di tutelare l'affidamento del segnalante circa la legittimità dell'iniziativa intrapresa, con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nonché con il generale principio di certezza dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. Ne consegue che, ad avviso del Collegio, l'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90, nella misura in cui non prevede un termine per la sollecitazione da parte del terzo dei poteri di verifica amministrativa della SCIA presentata da altri, si espone a dubbi di legittimità costituzionale che risultano rilevanti nella presente fattispecie e non manifestamente infondati.

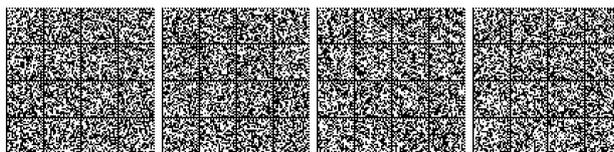


10 – La prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, cit. risulta connotata dal requisito della rilevanza, ai fini della proposizione della questione incidentale di costituzionalità.

La rilevanza discende dalla diretta applicabilità al caso concreto della norma la cui costituzionalità è messa in discussione (cfr. Corte costituzionale, ordd. nn. 264/2015; 111/2009) e deve valutarsi alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogniqualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006).

Non è dubitabile che nella fattispecie in esame debba farsi applicazione della disciplina di cui all'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90 e che la questione controversa non possa essere definita senza fare applicazione della suddetta norma e affrontando da parte del giudice il tema del termine entro il quale il terzo può porre in essere l'intervento sollecitatorio delle verifiche spettanti all'amministrazione. In primo luogo, infatti, come risulta dalla narrativa in fatto, la ricorrente sig.ra Patrizia Mugnaioni ha posto in essere una serie di atti di sollecitazione del potere di verifica da parte dell'amministrazione della legittimità della SCIA presentata dal sig. Emanuele Campani in data 6 dicembre 2012; essa in particolare ha sollecitato il Comune di Campi Bisenzio ad effettuare le suddette verifiche con note del 12 novembre 2015, 16 dicembre 2015, 12 aprile 2016, 23 giugno 2016 e 14 settembre 2016, quest'ultima istanza proposta anche espressamente ai sensi del comma 6-ter dell'art. 19 legge n. 241/90. In secondo luogo, come chiarito nella narrativa in fatto, nel giudizio di merito questo Tribunale amministrativo, sciolte altre questioni pregiudiziali, ha dovuto affrontare l'eccezione di tardiva sollecitazione dei poteri di verifica da parte del terzo, sollevata dalla parti resistenti, ed ha ritenuto che tale questione non fosse risolvibile senza la proposizione della presente questione di costituzionalità. Allo stato della legislazione la suddetta eccezione dovrebbe essere respinta. Come già ampiamente illustrato, il comma 6-ter non prevede un termine entro il quale il terzo debba sollecitare l'intervento dell'amministrazione, né tale termine, come sopra evidenziato, può ricavarsi dal sistema, con la conseguenza che, stando così le cose, appare del tutto irrilevante la circostanza che, rispetto alla data di presentazione della SCIA edilizia da parte del Sig. Emanuele Campani, avvenuta il 6 dicembre 2012, la Sig.ra Patrizia Mugnaioni abbia atteso ben due anni ed undici mesi per rivolgersi al Comune di Campi Bisenzio (la prima richiesta di intervento è del 12 novembre 2015) ed addirittura tre anni e nove mesi (se si considera l'istanza del 14 settembre 2016) prima di stimolare l'Ente ad esercitare i poteri inibitori ai sensi del comma 6-ter dell'art. 19 legge n. 241/1990. D'altra parte l'azione giudiziaria ai sensi dell'art. 31 c.p.a. risulta proposta nell'anno dalla formazione del silenzio sulla richiesta di provvedere rivolta dalla medesima all'amministrazione; dagli atti di causa si rileva infatti che la Sig.ra Patrizia Mugnaioni ha notificato il proprio ricorso in data 23 ottobre 2016 e, quindi, anche considerando la prima delle istanze dalla stessa formulate, ovvero quella del 12 novembre 2015, entro il prescritto termine di un anno; posto, infatti, che su tale istanza il silenzio si è formato il 12 dicembre 2015 (e cioè, secondo quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 241/1990, decorsi trenta giorni dalla presentazione dell'istanza senza che l'amministrazione si sia pronunciata su di essa) e che il menzionato termine di un anno è cominciato a decorrere proprio da tale data, la ricorrente avrebbe avuto a disposizione sino al 12 dicembre 2016 per proporre l'azione avverso il silenzio mantenuto dal Comune di Campi Bisenzio. Ne consegue, come già rilevato, che in applicazione della disciplina vigente, questo Tribunale Amministrativo dovrebbe dichiarare la infondatezza dell'avanzata eccezione di tardività. Ma, ad avviso del Collegio, la mancata fissazione di un termine entro il quale il terzo debba sollecitare le verifiche spettanti all'amministrazione si pone in contrasto, come meglio si vedrà di seguito, con una serie di parametri costituzionali. La pronuncia della Corte costituzionale che dovesse accogliere la questione di legittimità costituzionale, come di seguito proposta, avrebbe sicuri effetti sulla decisione della presente questione, sia nell'ipotesi di pronuncia additiva, con la quale cioè la Corte dovesse fornire al giudice remittente il parametro temporale sulla cui base verificare la tardività o meno della sollecitazione dei poteri inibitori da parte del terzo, sia nell'ipotesi di declaratoria pura della illegittimità dell'art. 19, comma 6-ter, cit. per mancata previsione del termine di sollecitazione da parte del terzo dei poteri di verifica dell'amministrazione, la quale ultima renderebbe inoperativo, sino all'intervento additivo del legislatore, il sistema del silenzio-inadempimento, imponendo all'interprete, al fine di decidere la controversia, di applicare il diritto vivente così come ricostruito dalla giurisprudenza anteriormente all'introduzione del comma 6-ter da parte del legislatore medesimo.

11 – Ritiene il Collegio che la mancanza di indicazione di un termine entro il quale il terzo possa sollecitare le verifiche amministrative sulla SCIA presentata da altri renda l'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90 costituzionalmente illegittimo. In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio evidenzia come la citata disposizione normativa contrasta con svariati principi di rilievo costituzionale, tra cui, in primo luogo, quello di tutela dell'affidamento del segnalante (quale desumibile dagli articoli 3, 11 e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE), in secondo luogo, quello del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) ed infine quello di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di tutela dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma lettera m) Cost.



11.1 – In primo luogo il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90, laddove non prevede un termine per la sollecitazione da parte del terzo delle verifiche amministrative, per violazione della necessaria tutela dell'affidamento del segnalante, come desumibile dagli articoli 3, 11 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea.

L'esigenza di tutelare l'affidamento circa la stabilità dei rapporti tra privato e pubblica amministrazione costituisce principio cardine dell'attività amministrativa in tutti i settori dell'intervento pubblico.

A questo proposito, già con la sentenza del 12 luglio 1957, Algera, C-7/56 e C-3-7/57, la Corte di Giustizia Europea ha riconosciuto che l'affidamento del privato circa la stabilità del provvedimento amministrativo a lui favorevole dev'essere tutelato anche laddove l'Amministrazione disponga di un potere amministrativo repressivo del provvedimento stesso (quale quello di revoca e/o annullamento d'ufficio). In particolare, tale principio impone che i suddetti poteri vengano esercitati dall'Ente pubblico «almeno entro un limite di tempo ragionevole» dal rilascio dell'atto ampliativo della sfera giuridica del privato. Tale principio è stato poi ripetutamente confermato dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis* CGCE, 3 marzo 1982, Alpha Steel Ltd. c. Commissione, C-14/81; id., 26 febbraio 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo c. Commissione, C-15/85).

Com'è noto, peraltro, il suddetto assunto ha trovato riconoscimento espresso nell'ordinamento nazionale, il quale, con varie disposizioni, ha sancito un limite temporale alla possibilità per l'Amministrazione di tornare su decisioni precedentemente adottate ed incidenti sulla sfera giuridica di soggetti privati. Così ad esempio l'art. 1, comma 136 della legge n. 311/2004 (non più vigente), stabiliva che l'annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi incidenti su rapporti negoziali non potesse «essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante».

Analogamente, l'art. 21-nonies, legge n. 241/1990 ha sancito che l'annullamento ufficioso di un (qualsivoglia) atto amministrativo debba intervenire «entro un termine ragionevole». Peraltro, a seguito delle modifiche introdotte a tale norma dalla legge n. 124/2015, si è precisato che il suddetto termine ragionevole non può comunque eccedere i «diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici».

Ebbene, il citato principio di affidamento trova applicazione anche in materia di SCIA.

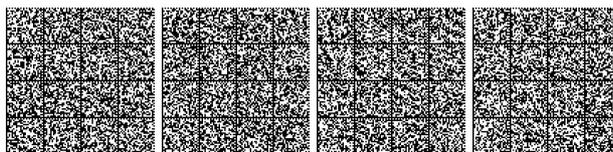
Al riguardo, si ricorda che l'art. 19, comma 4, legge n. 241/1990 prevede che «decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis (cioè degli atti propriamente inibitori), l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 alle condizioni previste dall'art. 21 nonies»: e cioè (tra l'altro) nel rispetto del suddetto termine ragionevole.

Ebbene, come recentemente chiarito dalla Corte costituzionale (pronunciatasi in un caso di SCIA edilizia), le suddette previsioni «debbono considerarsi il necessario completamento della disciplina dei titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi». Più nello specifico, la Corte ha chiarito che il rinvio all'autotutela (e conseguentemente al termine ragionevole di cui all'art. 21-nonies) contenuto in suddette norme «si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo ed il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra» (Corte cost. n. 49/2016).

In altri termini – secondo la Corte – le suddette previsioni hanno espressamente tutelato l'affidamento del segnalante in ordine alla legittimità dell'intervento denunciato, prevedendo che il mancato esercizio dei poteri inibitori puri entro i termini perentori di cui all'art. 19 commi 3 e 6-bis, fondi una legittima aspettativa del privato circa la legittimità dell'iniziativa intrapresa. Aspettativa che può essere nuovamente posta in discussione dall'Ente pubblico solo mediante ricorso alle forme (aggravate) dell'autotutela decisoria e che si consolida definitivamente con il decorso dell'ulteriore termine di 18 mesi per l'esercizio di tale autotutela.

È ben vero che il sistema introdotto dal citato art. 19, comma 4 non può operare laddove la verifica dei presupposti della SCIA sia stata sollecitata dal terzo ai sensi del comma 6-ter del medesimo articolo (infatti, come sopra chiarito, l'attuale testo dell'art. 19 consente al controinteressato di attivare un autonomo procedimento di controllo sulla legittimità della segnalazione, il quale deve concludersi, in caso di accertata insussistenza dei presupposti di legge, con un provvedimento di repressione dell'attività abusiva).

Tuttavia, è evidente che le esigenze di salvaguardia dell'affidamento del segnalante si ripropongono (con analogo cogenza) anche nei rapporti tra quest'ultimo ed il terzo proponente l'istanza di cui all'art. 19 comma 6-ter. Sarebbe infatti irragionevolmente discriminatoria l'interpretazione che riconoscesse tutela all'affidamento dell'autore della segnalazione solo nei confronti dell'iniziativa repressiva ufficioso dell'amministrazione e non anche rispetto alle verifiche che quest'ultima effettua su richiesta del controinteressato.



Pur a fronte di ciò, tuttavia, la norma in esame non prevede un termine per la proposizione dell'istanza diretta a stimolare tali verifiche e conseguentemente espone il segnalante al rischio permanente dell'inibizione dell'attività iniziata. Così facendo, l'attuale meccanismo legislativo, da un lato esaspera la tutela del terzo, d'altro lato pretermette quella del segnalante e, in definitiva, vanifica l'intento (chiaramente palesato dal testo complessivo dell'art. 19) di favorire il consolidamento dell'aspettativa del segnalante stesso per effetto del mero decorso del tempo.

Da quanto sopra, ad avviso del Collegio, emerge la violazione dei principi nazionali e comunitari in materia di affidamento, nonché la violazione dell'art. 3 Cost., essendo irragionevole che la tutela dell'affidamento venga espressamente contemplata (con la temporizzazione dell'intervento) a fronte dell'esercizio dell'autotutela amministrativa e non a fronte dell'esercizio dei poteri di verifica attivati dal terzo.

La SCIA è infatti idonea ad ingenerare nel segnalante – a fronte del mancato esercizio dei poteri amministrativi repressivi – un certo affidamento in ordine alla legittimità dell'intervento avviato. Affidamento che dev'essere garantito – sia nei confronti dell'amministrazione che in quelli del controinteressato – mediante la fissazione di precisi termini entro (e non oltre) i quali i controlli amministrativi sulla regolarità della SCIA non possono più essere attivati né in via ufficiosa, né su istanza di parte.

Alla luce di quanto sopra, dunque, risulta evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 comma 6-ter, il quale – in aperto contrasto con i suddetti principi – attribuisce al terzo un potere di sollecito a tempo indeterminato nei confronti dell'Ente pubblico e, conseguentemente, restituisce a quest'ultimo una potestà di intervento sine die sull'iniziativa denunciata.

A ciò si aggiunga che, con specifico riguardo alla materia edilizia, la suesposta soluzione normativa dà luogo ad un'irragionevole disparità di trattamento dei privati il cui intervento sia assoggettato, rispettivamente, al regime della SCIA ovvero a quello del permesso a costruire, ponendo ulteriore questione di violazione dell'art. 3 Cost.

Invero, com'è noto, in quest'ultimo caso lo strumento di tutela azionabile dal controinteressato è l'azione di annullamento del titolo abilitativo eventualmente rilasciato al richiedente. In tale ipotesi, dunque, l'affidamento di quest'ultimo è garantito dalla previsione del termine decadenziale generale di sessanta giorni per l'esperimento della suddetta azione, decorso il quale il permesso diventa inoppugnabile e l'aspettativa del richiedente stesso si consolida definitivamente (almeno nei confronti dei controinteressati).

Viceversa, in caso di SCIA, l'art. 19, comma 6-ter codifica il principio opposto: di fronte ai terzi lesi dall'iniziativa segnalata, l'interesse del segnalante alla prosecuzione di quest'ultima non si consolida mai e, al contrario, recede sempre a fronte della pretesa dei terzi stessi alla rimozione dell'attività per essi lesiva.

Orbene, pur non potendosi predicare la necessaria parificazione delle tutele del segnalante e del soggetto richiedente il permesso di costruire, data la notevole differenza dei citati meccanismi abilitativi, è pur vero che tale diversità non giustifica la totale pretermissione (ma casomai il diverso bilanciamento) dell'affidamento maturato in capo all'autore della SCIA. Pena il crearsi di un'irragionevole disparità di trattamento tra posizioni soggettive aventi contenuto (se non analogo, quantomeno) affine.

Da quanto sopra deriva, ad avviso di questo Tribunale, la violazione dei principi costituzionali sopra richiamati.

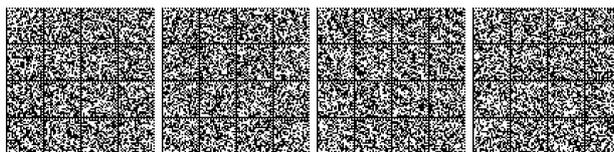
11.2 – La prospettata questione di illegittimità costituzionale risulta del pari non manifestamente infondata per contrasto della norma in questione con i principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

A questo proposito, merita anzitutto osservare che il meccanismo introdotto dall'art. 19 comma 6-ter impone all'amministrazione, su semplice istanza del terzo, di avviare un procedimento di verifica a contenuto (in tutto e per tutto) analogo a quello già svolto in via ufficiosa ai sensi dell'art. 19, comma 3.

Peraltro, come sopra chiarito, la citata norma non prevede un termine per la presentazione della suddetta istanza, con la conseguenza che l'Ente pubblico è tenuto a verificare nuovamente i presupposti dell'attività segnalata anche qualora sia trascorso un notevole lasso di tempo dalla relativa comunicazione.

Ora, è chiaro che il suesposto modello si pone in contrasto con i principi di cui alle citate norme costituzionali, nella misura in cui impone all'amministrazione, quale che sia il momento in cui sopravviene l'istanza del controinteressato, di rivedere la posizione assunta in precedenza (in sede di verifica ufficiosa) circa la legittimità dell'iniziativa segnalata.

Sul punto, si rileva anzitutto che la fissazione di precisi limiti temporali entro cui devono essere adottati i provvedimenti definitivi in ordine alle procedure (ivi comprese quelle di verifica) di competenza dell'amministrazione costituisce «applicazione generale...», sia pure non esaustiva, del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione) negli obiettivi di tempestività, pubblicità, partecipazione dell'azione amministrativa, quali valori essenziali in un ordinamento democratico» (Corte cost. n. 262/1997). Invero, è evidente che il rispetto dei termini perentori entro cui devono essere conclusi gli accertamenti e le valutazioni rimessi agli apparati



pubblici incentiva l'efficienza degli apparati stessi nonché la ponderazione delle scelte adottate, stante l'impossibilità del loro ripensamento.

Viceversa, la possibilità incondizionata di rivalutare – anche a notevole distanza di tempo – l'assetto di interessi raggiunto con le precedenti determinazioni produce un effetto deflattivo sull'efficienza, aumenta il rischio di adozione di decisioni contraddittorie da parte dello stesso ente e, in definitiva, pregiudica il buon andamento dell'azione pubblica.

Peraltro, si evidenzia che, riguardo al controllo ufficioso sulla legittimità o meno della SCIA, il legislatore ha fissato precisi termini alle facoltà di intervento dell'amministrazione (tanto in via inibitoria quanto in via di autotutela). Dacché si desume che lo stesso regime del controllo ufficioso prevede un limite temporale oltre il quale l'interesse pubblico all'eliminazione delle attività abusive viene meno, prevalendo su di esso l'esigenza di certezza dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

È dunque evidente che la riapertura del procedimento di verifica dei presupposti della SCIA a fronte di un'istanza presentata dal terzo oltre i suddetti limiti temporali non può dirsi funzionale alla tutela di alcun interesse pubblico, il quale invece recede a fronte delle suddette esigenze di certezza.

Al contrario, il riavvio del suddetto procedimento si traduce in un inutile dispendio di attività per l'Ente pubblico, il quale, dopo un periodo di tempo (anche notevole) dalla presentazione della SCIA, sarebbe tenuto ad intraprendere una complessa attività istruttoria volta ad accertare l'originaria legittimità o meno dell'attività segnalata.

Peraltro tale ulteriore aggravio non trova assolutamente giustificazione nel rango dell'interesse tutelato dall'art. 19, comma 6-ter.

Infatti tale norma salvaguarda (solo) un'aspettativa individuale: quella del terzo leso dall'iniziativa segnalata a che la stessa iniziativa venga interrotta. Nondimeno, l'Ente pubblico, quando procede su istanza del controinteressato è sempre tenuto a provvedere in via inibitoria (anche a discapito del buon andamento amministrativo e dell'affidamento del segnalante). Viceversa, quando procede alle verifiche ufficiose – le quali assicurano il ben più pregnante interesse collettivo al controllo sul legittimo avviamento delle attività regolamentate – l'Ente stesso è tenuto a rispettare gli stringenti limiti temporali imposti dall'art. 19, commi 3, 4 e 6-bis. Ciò che evidentemente configura un meccanismo di tutela sproporzionatamente asimmetrico in capo al segnalante a seconda che l'attivazione delle verifiche amministrative avvenga in via ufficiosa o ad istanza del terzo.

Né in senso contrario può sostenersi che l'esclusione di una simile potestà di intervento sine die pregiudicherebbe le esigenze di contrasto agli illeciti commessi dai privati nei vari settori di attività in cui trova applicazione l'istituto della SCIA. Invero, per tutelare tali esigenze l'Amministrazione dispone di autonomi poteri repressivi sottratti al regime generale dell'art. 19 della legge n. 241/1990 (così ad esempio, nella materia che ci occupa, l'Amministrazione stessa dispone di poteri c.d. di «vigilanza edilizia» — *cf.* articoli 27, 30-34, 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 – che sfuggono anche al «termine ragionevole» di cui all'art. 21-*nonies*: *ex multis* Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, Sez. I-*quater*, 22 aprile 2016, n. 4713). Ma tali poteri non comportano un riesame della legittimità originaria dell'intervento già assentito con il precedente titolo abilitativo. Bensì attengono al riscontro di eventuali successive violazioni del titolo stesso ovvero alla repressione di iniziative intraprese senza previa consultazione dell'autorità competente.

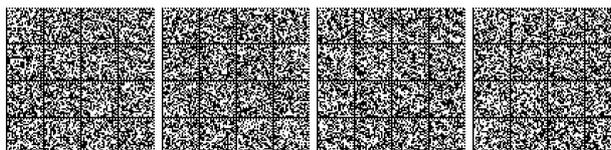
Con la conseguenza che neanche la generale esigenza di repressione degli abusi nei settori di attività non liberalizzate (quale è in buona parte l'attività edilizia) giustifica il modello di tutela del terzo introdotto dall'art. 19, comma 6-ter.

Orbene, le suesposte considerazioni mostrano già come tale modello costituisca un ostacolo al buon andamento dell'azione amministrativa, traducendosi potenzialmente in un notevole aggravio di attività per l'Amministrazione coinvolta, con effetti pregiudizievoli per i valori di celerità, stabilità ed efficienza sopra richiamati.

Vi è tuttavia un altro dato che rende evidente il contrasto tra la citata norma ed il suddetto principio costituzionale, ossia il rischio di un vero e proprio stallo delle Amministrazioni preposte al controllo delle attività oggetto di SCIA, a causa delle incertezze interpretative derivanti dall'attuale formulazione dell'art. 19 comma 6-ter.

A questo proposito, giova premettere che – come ripetutamente chiarito dal Giudice delle leggi – il principio del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. rappresenta, non solo un parametro di legittimità dell'azione amministrativa, ma anche un canone per il corretto esercizio della potestà normativa, in virtù del quale il legislatore deve assicurare quanto più possibile la chiarezza ed univocità interpretativa delle norme che l'amministrazione è tenuta ad applicare nell'esercizio del potere pubblico. Configurandosi, in caso contrario, un vizio capace di inficiare la stessa legittimità costituzionale della legge approvata.

Ed invero, la Corte costituzionale ha più volte sancito che «non è conforme a tale disposizione (art. 97 Cost.) l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (Corte cost., 16 aprile 2013,



n. 70; Corte costituzionale, 22 dicembre 2010, n. 364; in termini – anche se con riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost. – Corte costituzionale, 20 luglio 2012, n. 200).

Ebbene, è evidente che la norma in questione pone l'Ente pubblico – chiamato a provvedere sull'istanza sollecitatoria del terzo – in stato di totale incertezza in ordine all'esistenza (o meno) di un obbligo a provvedere sull'istanza medesima.

Invero, a seconda dell'interpretazione data dall'Ente alla disposizione in esame, il sollecito del privato può ritenersi, di volta in volta, tardivo ovvero tempestivo. Con la conseguenza che, nel primo caso, l'Amministrazione è legittimata a dichiarare l'irricevibilità dell'istanza senza previo svolgimento di alcuna istruttoria (*cf.* art. 2, comma 1, legge n. 241/1990). Viceversa, nel secondo caso, essa è tenuta a svolgere la verifica sui presupposti della SCIA ed a concluderla tramite l'emanazione di un atto espresso, pena la proposizione dell'azione di cui all'art. 31 c.p.a. da parte del terzo pretermesso.

Del resto, la molteplicità delle tesi proposte dalla giurisprudenza in ordine all'individuazione del termine per la presentazione dell'istanza del controinteressato, da un lato, acuisce le difficoltà interpretative poste dall'art. 19 comma 6-*ter* a carico dell'amministrazione e, d'altro lato, conferma la sostanziale incertezza del disposto di tale articolo. Dacché emerge, plasticamente, il contrasto di quest'ultimo con i suesposti principi costituzionali.

11.3 — Fermo quanto sopra, il Collegio ritiene che la non manifesta infondatezza della questione in oggetto emerga altresì dal contrasto tra la norma censurata ed il canone di ragionevolezza delle scelte legislative sancito nell'art. 3 Cost., in relazione all'art. 117, comma 2, lettera m, Cost.

Sul punto, si osserva anzitutto che svariate disposizioni di legge riconducono la normativa nazionale in materia di SCIA ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e che, com'è noto, sono rimessi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost. (*cf.* art. 29, comma 2-*quater* legge n. 241/1990; art. 49, comma 4-*ter*, decreto-legge 78/2010, conv. con legge n. 122/2010).

Peraltro, nel condividere il suddetto assunto legislativo, la Corte costituzionale ha chiarito che tutto il meccanismo della segnalazione certificata di inizio attività costituisce «prestazione specifica» dello Stato nei confronti del cittadino anche laddove viene tutelato «il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima» (Corte cost., 27 giugno 2012, n. 164).

Tale assunto si riferisce evidentemente ai controlli amministrativi sulla legittimità o meno della SCIA che, secondo il Giudice delle leggi, devono essere assistiti dalla previsione legislativa di puntuali limiti temporali, diretti ad assicurare il «sollecito esame» dell'iniziativa denunciata e, in quanto tali, rientranti nei «livelli essenziali» di tutela della posizione del segnalante ex art. 117, comma 2, lettera m) Cost.

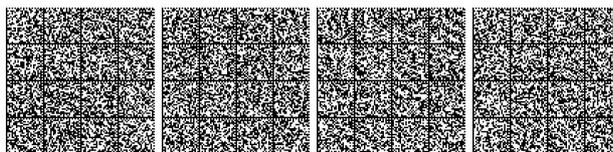
La suddetta affermazione – benché espressa dalla Corte con precipuo riferimento ai controlli ufficiosi di cui all'art. 19 commi 3, 4 e 6-*bis* – non può non valere anche riguardo alle verifiche amministrative svolte su istanza del terzo. Invero, rispetto a queste ultime, la posizione del segnalante presenta le stesse esigenze di sollecita definizione del procedimento inibitorio che le citate norme tutelano quando il procedimento stesso è avviato d'ufficio dall'Ente pubblico.

Senonché, mentre rispetto a tali controlli ufficiosi il segnalante può contare sulla previsione di specifici termini decadenziali entro cui i controlli stessi devono necessariamente concludersi (e che, come detto, costituiscono «livelli essenziali» ex art. 117, comma 2, lettera m, Cost.), l'art. 19 comma 6-*ter* non prevede alcun limite temporale alla possibilità che il terzo solleciti il potere inibitorio dell'amministrazione. Con la conseguenza che il termine per il compimento di tale sollecito resta escluso dal novero dei livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lettera m) Cost.

Tale soluzione normativa è palesemente irragionevole, poiché omette di disciplinare un elemento indispensabile alla tenuta complessiva del meccanismo semplificatorio introdotto dal legislatore e da quest'ultimo ascritto ai livelli essenziali delle prestazioni garantite su scala nazionale.

A questo proposito, è appena il caso di accennare che – secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale – l'art. 117, comma 2, lettera m) Cost. pone, in materia di livelli essenziali, una riserva di legge (relativa, *ma*) rinforzata «in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale» (Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 297). In particolare, nell'attuazione di tale riserva, il legislatore è tenuto a determinare gli «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire (come detto, in modo uniforme) agli aventi diritto» (Corte cost. 10 giugno 2010, n. 207; *id.*, 5 aprile 2013, n. 62; *id.*, 15 gennaio 2010, n. 10), dacché deriva che la riserva stessa, oltre a ripartire le competenze normative in materia di livelli essenziali, impone al legislatore di prevedere standards minimi uniformi delle prestazioni riconducibili ai livelli stessi.

È evidente che nei suddetti standards minimi non possono non rientrare anche i termini per la conclusione dei controlli amministrativi sui presupposti della SCIA tanto nei casi in cui l'iniziativa repressiva è avviata d'ufficio dall'Ente



pubblico (come del resto già affermato dalla citata sentenza n. 164/2012) quanto nelle ipotesi in cui il procedimento inibitorio è avviato su istanza del terzo.

Invero, la mancata previsione di tali termini è idonea a vanificare del tutto la prestazione somministrata dallo Stato al cittadino sotto forma di semplificazione delle procedure abilitative per lo svolgimento di attività (come quella edilizia) non liberalizzate. Se in teoria infatti la semplificazione dovrebbe consentire di raggiungere il medesimo risultato (assentimento dell'iniziativa privata) con un *iter* amministrativo più snello di quello ordinario, l'attuale disciplina della SCIA risulta contraddittoria con tali finalità: da un lato invero, essa non assicura sempre una riduzione dell'attività burocratica (poiché il procedimento di verifica dei presupposti della segnalazione può essere avviato più volte a fronte di plurime istanze di soggetti controinteressati); e, d'altro lato, tale disciplina non conduce mai ad una regolamentazione definitiva degli interessi contrapposti nella vicenda amministrativa, residuando sempre un potere-dovere dell'Amministrazione di rimettere in discussione la legittimità originaria dell'intervento segnalato, ogniqualvolta essa riceva una domanda di intervento da parte di un terzo.

Peraltro, si evidenzia che l'esclusione dal novero dei livelli essenziali del termine per l'esercizio del potere sollecitatorio di cui all'art. 19 comma 6-ter rischia di pregiudicare l'esigenza di uniformità normativa che caratterizza l'istituto della SCIA nel suo complesso. Invero, tale opzione legislativa, data la peculiare natura della riserva posta dall'art. 117, comma 2, lettera m) Cost. (la quale consente l'intervento regionale sugli aspetti di dettaglio del regime dei livelli essenziali: *cfr.* Corte costituzionale n. 297/2012 cit.), apre la strada a discipline territoriali eterogenee del suddetto termine, con conseguente disomogeneità degli standards di tutela a livello nazionale.

Da tali considerazioni emerge, ad avviso del Collegio, l'assoluta illogicità e sproporzione del meccanismo di tutela sine die apprestato dall'art. 19, comma 6-ter alla posizione del soggetto leso dall'altrui SCIA nonché, in definitiva, un'illegittima compressione dei livelli essenziali delle prestazioni riconosciute al segnalante dalla norma nazionale.

Alla luce di quanto sopra, dunque, il precetto normativo censurato risulta palesemente incostituzionale.

12 – Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90, nella parte in cui non prevede un termine per la sollecitazione da parte del terzo delle verifiche sulla SCIA, per contrasto con gli articoli 3, 11, 97, 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, e 117, secondo comma, lettera m) Cost. Dispone quindi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della suddetta questione, sospendendo nelle more il presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sezione Terza, visti gli articoli 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 6-ter, legge n. 241/90, in relazione agli articoli 3, 11, 97, 117, comma 1, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, e 117 comma 2 lettera m) Cost.; sospende il giudizio in corso;*

*ordina, a cura della segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.*

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio del giorno 28 marzo 2017 con l'intervento dei magistrati:

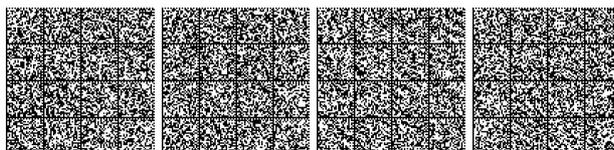
Rosaria Trizzino, Presidente;

Riccardo Giani, consigliere, estensore;

Giovanni Ricchiuto, primo referendario.

*Il Presidente:* TRIZZINO

*L'estensore:* GIANI



## N. 130

*Ordinanza del 12 aprile 2017 del Tribunale di Torino - Sezione Lavoro nel procedimento civile promosso da Favale Emanuela Teresa Rosa contro Inps*

**Maternità e infanzia - Indennità giornaliera di maternità - Condizioni - Previsione che tra la sospensione del rapporto di lavoro e l'inizio del periodo di congedo di maternità non siano decorsi più di sessanta giorni - Mancata previsione, tra le ipotesi di deroga al computo dei sessanta giorni, dell'assenza per congedo straordinario per l'assistenza al coniuge con grave disabilità.**

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 24, comma 2 e seguenti.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

(SEZIONE LAVORO)

Nella causa iscritta al R.G.L. 4245/2015 promossa da: Favale Emanuela Teresa Rosa elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore avv. Mariani - parte ricorrente;

Contro I.N.P.S. ass. avv. Borla e Cataldi - parte convenuta.

Oggetto: ricorso ex art. 700 cpc, sentite le parti, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 21 febbraio 2017

## OSSERVA

1 — Con ricorso depositato il 28 maggio 2015 Favale Emanuela Teresa Rosa ha chiesto al Tribunale di accertare e dichiarare il suo diritto di percepire il trattamento economico di maternità per l'intera durata del congedo di maternità, compreso il periodo di interdizione anticipata, dal 1° luglio 2014 al 6 aprile 2015 e per l'effetto di condannare l'I.N.P.S. al pagamento della somma di € 19.292,61, oltre accessori e spese.

Costituendosi in giudizio, l'I.N.P.S. ha affermato di non aver potuto accogliere in sede amministrativa la domanda della ricorrente in quanto «allo stato della normativa» il pagamento dell'indennità di maternità è precluso dall'art. 24, comma 2, decreto legislativo n. 151/2001.

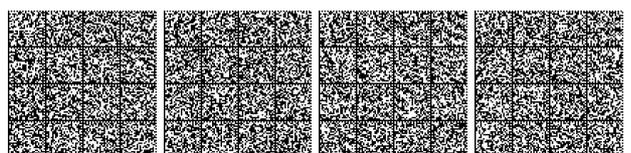
Dai documenti versati in atti risulta che:

all'inizio della gravidanza, nel mese di maggio 2014, la ricorrente, all'epoca dipendente della Arrow Electronics Itali S.r.l., stava fruendo continuativamente e da oltre un anno del congedo straordinario retribuito di cui all'art. 42, commi 5 e ss., decreto legislativo n. 151/2001, richiesto per assistere il coniuge gravemente disabile per il periodo 18 marzo 2013 - 31 luglio 2014 (doc. 3-5 *ric*);

a seguito della richiesta della ricorrente, che aveva accusato gravi complicanze nella gestazione, in data 8 luglio 2014 la competente Asl ha disposto l'interdizione anticipata dal lavoro per gravidanza a rischio, ex art. 17, comma 2, lett. a), decreto legislativo n. 151/2001 con decorrenza 1° luglio 2014 (doc. 6 *ric*) ed il datore di lavoro ha da subito mutato il titolo dell'assenza (*cf.* buste paga sub doc. 1 *ric*).

Dagli atti risulta altresì che l'I.N.P.S. ha preso atto di tali circostanze, retrodatando la data di cessazione dell'autorizzazione al congedo straordinario al 30 giugno 2014 con provvedimento del 13 novembre (doc. 10 bis *ric*), ha tuttavia omesso di pagare l'indennità per congedo straordinario per la sua residua, originaria durata (e cioè per il mese di luglio 2014) (1) ed ha contestualmente respinto la richiesta di pagamento dell'indennità di maternità in quanto la collocazione in interdizione anticipata dal lavoro per gravidanza a rischio era avvenuta senza effettiva ripresa dell'attività lavorativa da parte della ricorrente (doc. 8 e 9 *ric*).

(1) Nelle note depositate il 10 febbraio 2017 l'I.N.P.S. ha riferito di aver medio tempore «ripristinato il pagamento per congedo straordinario per il mese di luglio 2014» ma nulla ha prodotto al riguardo, tale circostanza è stata comunque contestata dalla parte ricorrente, la quale ha negato di aver percepito alcunché dall'ente nelle more del giudizio.



Come osservato dall'I.N.P.S. in sede di discussione, alla sig.ra Favale sarebbe bastato riprendere servizio anche per un solo giorno per ottenere l'erogazione della prestazione, non operando in tal caso il divieto di cui al comma 2, dell'art. 24, decreto legislativo n. 151/2001. Tale possibilità le era però preclusa — è pacifico in causa — dal provvedimento di interdizione anticipata dal lavoro emesso dalla Asl.

2 — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151 è rilevante in quanta nella perdurante vigenza di tale norma, come interpretata sulla base del suo chiaro tenore letterale, alla ricorrente non può essere riconosciuta l'indennità di maternità in ragione della sua pregressa assenza dal lavoro per più di sessanta giorni.

Questo il testo dell'art. 24, rubricato «Prolungamento del diritto alla corresponsione del trattamento economico»):

— «1. L'indennità di maternità è corrisposta anche nei casi di risoluzione del rapporto di lavoro previsti dall'art. 54, comma 3, lettere *a)*, *b)* e *c)*, che si verifichino durante i periodi di congedo di maternità previsti dagli articoli 16 e 17;

— 2. Le lavoratrici gestanti che si trovino, all'inizio del periodo di congedo di maternità, sospese, assenti dal lavoro senza retribuzione, ovvero, disoccupate, sono ammesse al godimento dell'indennità giornaliera di maternità purché tra l'inizio della sospensione, dell'assenza o della disoccupazione e quello di detto periodo non siano decorsi più di sessanta giorni;

— 3. Ai fini del computo dei predetti sessanta giorni, non si tiene conto delle assenze dovute a malattia o ad infortunio sul lavoro, accertate e riconosciute dagli enti gestori delle relative assicurazioni sociali, né del periodo di congedo parentale o di congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità, né del periodo di assenza fruito per accudire minori in affidamento, né del periodo di mancata prestazione lavorativa prevista dal contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale.

— 4. Qualora il congedo di maternità abbia inizio trascorsi sessanta giorni dalla risoluzione del rapporto di lavoro e la lavoratrice si trovi, all'inizio del periodo di congedo stesso, disoccupata e in godimento dell'indennità di disoccupazione, ha diritto all'indennità giornaliera di maternità anziché all'indennità ordinaria di disoccupazione;

— 5. La lavoratrice, che si trova nelle condizioni indicate nel comma 4, ma che non è in godimento della indennità di disoccupazione perché nell'ultimo biennio ha effettuato lavorazioni alle dipendenze di terzi non soggette all'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione, ha diritto all'indennità giornaliera di maternità, purché al momento dell'inizio del congedo di maternità non siano trascorsi più di centottanta giorni dalla data di risoluzione del rapporto e, nell'ultimo biennio che precede il suddetto periodo, risultino a suo favore, nell'assicurazione obbligatoria per le indennità di maternità, ventisei contributi settimanali;

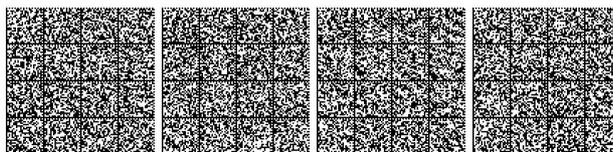
— 6. La lavoratrice che, nel caso di congedo di maternità iniziato dopo sessanta giorni dalla data di sospensione dal lavoro, si trovi, all'inizio del congedo stesso, sospesa e in godimento del trattamento di integrazione salariale a carico della Cassa integrazione guadagni, ha diritto, in luogo di tale trattamento, all'indennità giornaliera di maternità;

— 7. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai casi di fruizione dell'indennità di mobilità di cui all'art. 7 della legge 23 luglio 1991, n. 223».

Tale disposizione trova applicazione nei caso di specie perché la ricorrente al momento dell'inizio del congedo anticipato di maternità si trovava in congedo straordinario ex art. 42, comma 5, decreto legislativo n. 151/2001 da più di sessanta giorni e si versa dunque nell'ipotesi di cui al comma 2, dell'art. 24. Il congedo di cui ha fruito la sig.ra Favale integra infatti un'ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro e non è contemplato tra le espresse, tassative eccezioni per le quali i successivi commi dell'art. 24 prevedono, in deroga al regime generale, che possa esser comunque corrisposto dall'I.N.P.S. il trattamento di maternità (nel corso del congedo restano sospese sia l'obbligazione di rendere la prestazione lavorativa, sia quella del datore di lavoro di corrispondere la retribuzione, il pagamento dell'indennità dovuta al lavoratore è posto a carico dell'I.N.P.S. e l'intero periodo non rileva, ai sensi del comma 5-ter, dell'art. 42, decreto legislativo n. 151/2001, ai fini della maturazione delle ferie, della tredicesima mensilità e del trattamento di fine rapporto, seppur coperto da contribuzione figurativa).

3 — Può ad avviso di questa giudice dubitarsi della conformità alla Costituzione della disciplina sopra delineata nella parte in cui esclude che la lavoratrice, assente dal lavoro perché in congedo per assistere il marito portatore di grave handicap ed impossibilitata a riprendere servizio per gravi complicanze nella gestazione, al termine del congedo straordinario possa fruire dell'indennità di maternità, potendosi ravvisare un contrasto con gli artt. 3; 31, comma 2; 37, comma 1 e 117, comma 1, Cost.

Il beneficio dell'indennità di maternità costituisce attuazione del dettato costituzionale, che esige per la madre e per il bambino «una speciale adeguata protezione» (art. 37, primo comma, Cost.).



Nelle numerose pronunce in tema di tutela delle lavoratrici madri (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 361 del 2000, n. 310 del 1999, n. 423 del 1995, n. 132 del 1991, 405/2001, 205/2015), la Corte costituzionale ha sempre posto in rilievo la duplice finalità del sostegno economico alle lavoratrici nei periodi di astensione obbligatoria, consistente nella necessità di tutelare la salute della donna e del nascituro (soprattutto attraverso lo strumento dell'astensione dal lavoro) e di evitare che durante il periodo di assenza la lavoratrice possa versare in condizioni di disagio economico.

La Corte ha inoltre affermato che la tutela della maternità può essere attuata con interventi legislativi di contenuto e modalità anche diversi in relazione alle caratteristiche di ciascuna delle situazioni in concreto considerate, purché la diversa modulazione della disciplina non si risolva in una ingiustificata esclusione di ogni forma di protezione.

L'istituto del trattamento economico di maternità, unitamente al congedo di maternità e al divieto di licenziamento, costituiscono puntuale attuazione, oltre che dell'art. 37, comma 2, Cost., anche del principio di uguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3, comma 2, Cost., essendo diretti ad «impedire che possano derivare dalla maternità o dagli impegni connessi alla cura del bambino, conseguenze negative e discriminatorie» (così la sentenza n. 423/1995: si vedano anche le sentenze n. 61/1991 e n. 27/1996) e sono volti a mettere la lavoratrice nella condizione di poter «scegliere liberamente di essere madre, senza che tale libertà sia di fatto limitata o condizionata dalla prospettiva di una perdita del proprio reddito lavorativo quale conseguenza della maternità» (così Corte cost. n. 132/91).

Nella sentenza n. 145/2001 (con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità del primo comma dell'art. 24, comma 1, decreto legislativo n. 151/2001, nella parte in cui escludeva l'erogazione dell'indennità di maternità in caso di licenziamento per giusta causa e dunque per un fatto imputabile alla stessa lavoratrice), la Corte costituzionale ha osservato che i più recenti interventi legislativi «dimostrano come il fondamento della protezione sia sempre più spesso e sempre più nitidamente ricondotto alla maternità in quanto tale e non più, come in passato, solo in quanto collegata allo svolgimento di un'attività lavorativa subordinata». L'indennità è infatti ora corrisposta anche alle lavoratrici che fruiscono dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità (e dunque in assenza di un rapporto di lavoro subordinato in atto, come previsto dall'art. 24, commi 4 e 7, decreto legislativo n. 151/2001), alle lavoratrici autonome e alle libere professioniste (art. 66 e ss. decreto legislativo n. 151/2001).

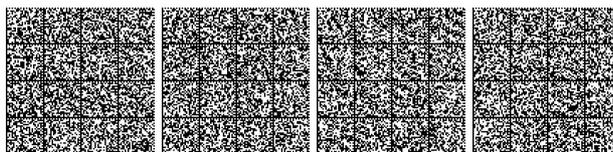
La speciale protezione della maternità, assicurata dagli articoli 31 e 37 della Costituzione, non può ritenersi attuata dalla norma in esame, la quale esclude il diritto all'indennità nel caso di un rapporto di lavoro in atto e solo temporaneamente sospeso perché la lavoratrice è stata costretta ad assentarsi per assistere il coniuge disabile.

Non appare neppure rispettato il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non essendo giustificabile il pregiudizio derivante dalla negazione nel caso di specie di qualunque trattamento di maternità, in presenza di una serie di situazioni per le quali invece il legislatore ha espressamente previsto che possa esser corrisposta l'indennità alla lavoratrice non in servizio da oltre sessanta giorni: si tratta delle assenze dovute a malattia, infortunio sul lavoro, congedo parentale o congedo per la malattia del figlio fruito per una precedente maternità o per accudire minori in affidamento, della mancata prestazione lavorativa in caso di contratto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale, della collocazione in cassa integrazione (art. 24 cit., commi 3, 6, 7).

La situazione qui in esame non è infatti meritevole di una minor tutela rispetto a quelle dianzi elencate, considerata la natura dell'interesse in funzione del quale è stata prevista la sospensione del rapporto di lavoro della ricorrente: la Corte costituzionale ha chiarito il senso e la portata del congedo straordinario di cui all'art. 42 nella sentenza n. 203/2013, affermando che si tratta di un istituto con cui il legislatore, in attuazione degli artt. 2, 3, 29, 32 e 118, quarto comma, Cost., «ha inteso farsi carico della situazione della persona in stato di bisogno, predisponendo anche i necessari mezzi economici, attraverso il riconoscimento di un diritto al congedo in capo ad un suo congiunto, il quale ne fruirà a beneficio dell'assistito e nell'interesse generale».

La singolarità del trattamento riservato alla lavoratrice che si assenta per assistere il coniuge portatore di handicap appare quindi carente di ogni giustificazione razionale.

Infine, la previsione in esame non appare rispettosa neppure dell'art. 117, comma 1 Cost., letto in relazione agli articoli 20, 21, 23, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che, come previsto dall'art. 6 n. 1 TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati), i quali enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni e riconoscono il diritto ad un congedo di maternità retribuito ed il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale in caso di maternità. La parte attrice ha da subito ravvisato il contrasto con i suddetti principi, poiché la mancata ripresa dell'attività lavorativa al termine del congedo straordinario è stata determinata esclusivamente dalle complicità della gravidanza che hanno comportato l'anticipazione del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, ed ha correttamente osservato come il diniego della prestazione, dovuto alla duplice condizione della ricorrente, gestante con gravidanza a rischio e parente di un disabile bisognoso di cure, risulti posto in essere in violazione dei principi comunitari di non discriminazione.



Il primo fattore di discriminazione è il sesso, nella specifica declinazione della gravidanza/maternità come espressamente enunciato all'art. 2, comma 2, lett. c, della direttiva 2006/54 e trasposto nell'ordinamento all'art. 2-bis del decreto legislativo n. 198/06 (introdotto dal decreto legislativo n. 5/2010), ai sensi del quale costituisce discriminazione fondata sul sesso «ogni trattamento meno favorevole in ragione della gravidanza, nonché di maternità o paternità, ancorché adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti».

Ulteriore fattore di discriminazione attiene all'assistenza al familiare disabile, posto che le previsioni della direttiva 2000/78, attuata col decreto legislativo n. 216/03, ed in particolare il divieto di discriminazione fondato sull'handicap, si applicano non al solo disabile, ma anche a coloro i quali prestano in suo favore la necessaria assistenza (così la Corte di Giustizia 17/7/2008, causa C-303/06, ric. Coleman).

Il diniego del trattamento economico in caso di astensione anticipata per maternità, motivato dalla continuativa fruizione del diritto al congedo straordinario retribuito di cui all'art. 42, decreto legislativo n. 151 cit., non risulta dunque conforme ai principi dell'ordinamento dell'Unione europea, oltre che ai precetti costituzionali sopra indicati, in quanto pregiudica il diritto del disabile di ricevere assistenza all'interno del proprio nucleo familiare ed il diritto della lavoratrice di prestare assistenza al proprio coniuge disabile (laddove impone a quest'ultima, qualora insorga uno stato di gravidanza, di sacrificare anzitempo tale assistenza per riprendere il rapporto di lavoro prima dell'astensione obbligatoria); al contempo, comprime la libertà della lavoratrice di scegliere quando diventare madre (in considerazione della possibilità di perdere il diritto all'indennità di maternità nel caso in cui complicità della gestazione non consentano la ripresa del servizio al termine del congedo straordinario).

4 — Per le ragioni dianzi indicate, non essendo possibile pervenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione, data la tassatività delle ipotesi per le quali l'art. 24 cit. prevede che possa essere erogata la prestazione pur in presenza di una sospensione del rapporto superiore a sessanta giorni, la questione deve essere rimessa alla Corte costituzionale. Diversamente da quanto sostenuto dalla parte attrice, infatti, se il conflitto fra norme interne e norme dell'Unione europea di diretta applicazione può essere risolto applicando la norma dell'Unione e conseguentemente negando applicazione alla norma interna incompatibile, il conflitto della norma interna con i principi della Costituzione riconosciuti anche dal diritto euro unitario può essere risolto solo attraverso un espresso sindacato di legittimità sull'atto legislativo ordinario da parte dell'organo competente, essendo precluso al giudice comune disapplicare direttamente le norme legislative riguardo alle quali sorga il dubbio di compatibilità con i precetti costituzionali.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23, legge n. 87/1953,*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2 e ss., decreto legislativo n. 151/2001 nella parte in cui non prevede che il trattamento di maternità sia erogato anche alla lavoratrice che abbia fruito di congedo ex art. 42, comma 5, decreto legislativo n. 151/2001 e che al momento della richiesta non abbia ripreso a lavorare da più di sessanta giorni;*

*dispone la notificazione del presente provvedimento, in copia conforme integrale, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti in causa;*

*dispone la comunicazione della presente ordinanza, in copia conforme integrale, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

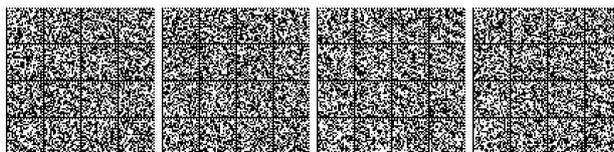
*dispone all'esito l'immediata trasmissione degli atti — ivi comprese le prove delle anzidette notificazioni e comunicazioni — alla Corte costituzionale;*

*sospende il giudizio in corso;*

*manda alla Cancelleria per gli adempimenti di sopra.*

Torino, 12 aprile 2017

*La Giudice: PASTORE*



## N. 131

*Ordinanza del 5 luglio 2017 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia  
nel procedimento contabile Di Rosa Luigi contro INPS***Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

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

## CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LOMBARDIA

Nella persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 28462 del registro di segreteria della Sezione, proposto da Di Rosa Luigi, nato ad Avola (Siracusa) il 21 settembre 1942 e residente a Travacò Siccomario (Pavia) in via Frua n. 12, esp. 1, codice fiscale DRSLGU42P21A522O, rappresentato e difeso dall'avv. Stefania Chiessi (del foro di Vigevano), nonché elettivamente domiciliato a Milano in via Goffredo Sigieri n. 6 presso lo studio del difensore stesso, contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giulio Peco (iscritto nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati presso il Tribunale di Milano), nonché elettivamente domiciliato a Milano in via Giuseppe Missori n. 8/10 presso l'Avvocatura distrettuale INPS.

## FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso notificato all'INPS il 25 febbraio 2016, nonché depositato presso questa Sezione il 23 di quello stesso mese, Luigi Di Rosa, titolare di una pensione (erogata dall'INPDAP anteriormente al 31 dicembre 2011 e dall'INPS *poi*) pari a 3.226,49 euro mensili, ha lamentato che per il biennio 2012-2013 l'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011) aveva introdotto un blocco alla perequazione per le pensioni superiori al triplo del trattamento minimo INPS, senza alcun recupero negli anni successivi: così modificando radicalmente la pregressa disciplina, di cui all'art. 34, comma 1 della legge n. 448/1998. Ha altresì evidenziato che, nonostante la declaratoria di illegittimità costituzionale del predetto art. 24, comma 25 pronunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70/2015, l'art. 1, comma 1 del decreto-legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015) aveva mantenuto l'azzeramento di qualsiasi perequazione oltre la soglia del sestuplo del trattamento minimo INPS.

Pertanto il Di Rosa ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione. Conclusivamente ha domandato, previa rimessione alla Corte costituzionale della suddetta questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, la condanna dell'INPS al pagamento dei maggiori ratei pensionistici per il biennio 2012-2013.

2. Con comparsa depositata il 16 maggio 2016 si è costituito l'INPS, contestando nel merito la fondatezza delle domande attoree.

All'udienza del 14 ottobre 2016 la causa è stata discussa dalle parti e, infine, questo giudice l'ha trattenuta in decisione.



3. Nel merito dal cedolino pensionistico di gennaio 2012 (allegato 2 al ricorso) si evince che all'epoca la pensione lorda mensile del Di Rosa, ammontando a 3.226,49 euro, eccedeva il sestuplo del trattamento minimo INPS: minimo che, come ricordato dal resistente stesso (a pag. 5 della sua comparsa difensiva), in quegli anni si aggirava sui 500 euro mensili.

Oltre quel limite del sestuplo il comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011, quale novellato (all'indomani della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale) dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, continua ad escludere qualsiasi perequazione relativamente al biennio 2012-2013. Ulteriore conferma dell'assenza di qualsiasi perequazione per la pensione dell'odierno ricorrente, addirittura nel quinquennio tra il 2012 e il 2016, la si trae dalle tabelle di cui ai paragrafi 1.1, 1.2 e 1.3 del messaggio INPS n. 4993 del 27 luglio 2015 (allegato 2 alla comparsa INPS).

Risulta perciò indubbia la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della novella che il predetto art. 1 ha apportato al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011.

4. D'altro canto detta questione va reputata non manifestamente infondata, in riferimento sia al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, sia agli articoli 36, primo comma e 38, secondo comma della Costituzione.

Infatti, in argomento, il principio affermato dalla Corte costituzionale è quello secondo cui «la proporzionalità e l'adeguatezza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta» (sentenza n. 173/1986). Inoltre, anche se «l'art. 38 Cost. non esige che l'adeguamento delle prestazioni previdenziali ai mutamenti del potere di acquisto della moneta proceda mediante meccanismi automatici ...», potendo invece esso «... avvenire anche con interventi legislativi periodici ...» (sentenza n. 337/1992), in sé e per sé tale adeguamento risulta indispensabile: ossia senza eccezioni che abbiano riguardo all'entità della pensione stessa. Tanto ciò è vero che, con la sentenza n. 316/2010, il giudice delle leggi ha ribadito come anche «le pensioni ... di maggiore consistenza ...» debbano «... essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta»: valendo a minare tale difesa «... la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo ...».

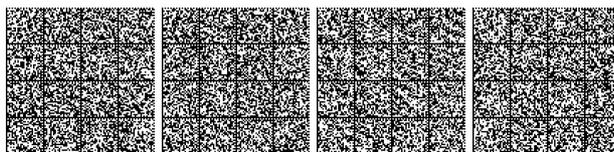
5. Se dunque si va a verificare la misura di tale adeguamento delle pensioni al costo della vita, deve ricordarsi come sul piano generale l'aumento definitivo di perequazione automatica sia stato fissato:

- per il 2012, al 2,7% (decreto MEF 16 novembre 2012, nella *Gazzetta Ufficiale* 27 novembre 2012);
- per il 2013, al 3% (decreto MEF 20 novembre 2013, nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2013);
- per il 2014, all'1,1% (decreto MEF 20 novembre 2014, nella *Gazzetta Ufficiale* 2 dicembre 2014);
- per il 2015, allo 0,2% (decreto MEF 19 novembre 2015, nella *Gazzetta Ufficiale* 1° dicembre 2015);
- per il 2016, allo 0%, in via previsionale (decreto MEF 19 novembre 2015, cit.).

Inoltre, poiché aritmeticamente tali aumenti si compongono tra loro (anziché addizionarsi), ne scaturisce per esempio una variazione del 5,78% per il biennio 2012-2013 e del 6,94% per il triennio 2012/2014. Dopodiché la dinamica inflattiva si è pressoché azzerata nel biennio 2015/2016; ma è notorio come il tasso di inflazione che l'Unione europea considera ottimale sia pari al 2% annuo, il che equivale a dire che, in assenza di quell'adeguamento che già da un lustro viene completamente negato al Di Rosa (avendogli fatto così ridurre il potere d'acquisto della sua pensione, come s'è appena visto, di quasi il 6% nel biennio 2012-2013 e di poco meno del 7% nel triennio 2012/2014) in virtù della normativa qui censurata, il non condivisibile principio ad essa sotteso ridurrebbe in misura rilevantissima il valore della sua pensione (per esempio di circa un terzo nei vent'anni successivi al 2012, ossia in un normale arco temporale di godimento del trattamento di quiescenza stesso).

Dunque va senz'altro condiviso il già ricordato insegnamento della Corte costituzionale secondo cui la protezione dell'inflazione, in misura non simbolica (quale, nella fattispecie, neppure si riscontra), risulta necessaria quale che sia la misura della pensione. E si appalesa, invece, la totale irragionevolezza delle norme qui censurate.

6. A quest'ultimo proposito quelle medesime esigenze finanziarie, le quali benché invocate già nel decreto-legge n. 201/2011 non hanno impedito alla Corte costituzionale di reputare «... valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità ...» (sentenza n. 70/2015), ad avviso di questo giudice non hanno indotto il legislatore, a dispetto del loro nuovo richiamo nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 65/2015, ad esercitare in



quest'ultimo, asseritamente attuativo della testé menzionata pronuncia costituzionale, quel «... corretto bilanciamento ...» ivi auspicato dal giudice delle leggi.

Perciò i timori di insufficiente protezione delle pensioni dall'inflazione, già palesati dall'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011, per una pensione *ultra sestuplum* risultano pienamente confermati dalla successiva legislazione qui censurata. Conseguentemente appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015: che va sollevata in riferimento non soltanto al principio di ragionevolezza, ma anche a quei medesimi parametri costituzionali (ossia il primo comma dell'art. 36 ed il secondo comma dell'art. 38) che, ad avviso della Consulta stessa, già non informavano l'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011. Invero il rispetto di tali parametri, tanto più ove dipendesse dallo specifico *quantum* di adeguamento alla dinamica inflattiva apprestato (per ciascuna fascia di pensioni) con il decreto-legge n. 65/2015, evidentemente compete alla Corte costituzionale stessa stabilire se in questa nuova occasione vi sia stato o meno: ciò che peraltro questo giudice esclude, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, per quanto possa rilevare rispetto al vaglio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale qui delineata.

7. È infine appena il caso di osservare come le argomentazioni difensive dell'INPS varrebbero, a ben vedere, a dimostrare già la legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011: talché oggi esse appaiono palesemente finalizzate ad ottenere un inammissibile *secundum iudicium* della Consulta, stavolta in riferimento al decreto-legge n. 65/2015, ancorché quest'ultimo abbia pienamente reiterato, per le pensioni *ultra sestuplum*, un quadro normativo già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

*P. Q. M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, non definitivamente pronunciando in relazione al giudizio n. 28462, dichiara rilevante in tale giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011), quale novellato dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015), in riferimento agli articoli 3 secondo comma, 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione, nella parte in cui prevede che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, ... e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi», e per l'effetto:*

*1) solleva la questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011), quale novellato dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015), in riferimento agli articoli 3 secondo comma, 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione;*

*2) dispone l'immediata trasmissione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale;*

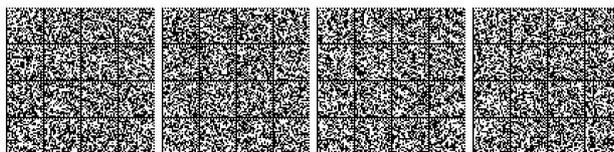
*3) sospende il giudizio stesso sino alla comunicazione della decisione adottanda dalla Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale testé sollevata;*

*4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso a Milano nella camera di consiglio del 2 dicembre 2016.

*Il Giudice:* MUSUMECI



## N. 132

*Ordinanza del 5 luglio 2017 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia  
nel procedimento contabile Pezzino Biagio contro INPS*

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

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

## CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LOMBARDIA

Nella persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 28463 del registro di segreteria della Sezione, proposto da Pezzino Biagio, nato a Caronia (ME) il 2 agosto 1958 e residente ad Albairate (Milano) in via Donatori di Sangue, n. 68; codice fiscale: PZZBGI58M02B804S, rappresentato e difeso dall'avv. Stefania Chiessi (del foro di Vigevano), nonché elettivamente domiciliato a Milano in via Goffredo Sigieri n. 6 presso lo studio del difensore stesso,

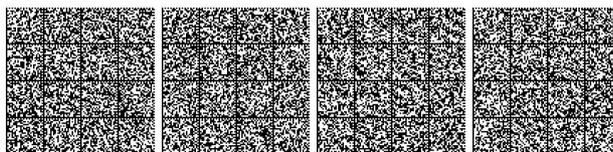
Contro l'Istituto Nazionale della previdenza sociale (INPS), in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giulio Peco (iscritto nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati presso il Tribunale di Milano), nonché elettivamente domiciliato a Milano in via Giuseppe Missori n. 8/10 presso l'Avvocatura distrettuale INPS.

## FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso notificato all'INPS il 29 febbraio 2016, nonché depositato presso questa Sezione il 23 di quello stesso mese, Biagio Pezzino, titolare di una pensione (erogata dall'INPDAP anteriormente al 31 dicembre 2011 e dall'INPS *poi*) pari a € 1.757,64 mensili, ha lamentato che per il biennio 2012 - 2013 l'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011) aveva introdotto un blocco alla perequazione per le pensioni superiori al triplo del trattamento minimo INPS, senza alcun recupero negli anni successivi: così modificando radicalmente la pregressa disciplina, di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448/1998. Ha altresì evidenziato che, nonostante la declaratoria di illegittimità costituzionale del predetto art. 24, comma 25 pronunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70/2015, l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015) aveva sancito una perequazione sensibilmente inferiore a quella previgente rispetto alla norma censurata dal giudice delle leggi.

Pertanto il Pezzino ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, del decreto-legge n. 65/2015, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione. Conclusivamente ha domandato, previa rimessione alla Corte costituzionale di tale questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, la condanna dell'INPS al pagamento dei maggiori ratei pensionistici per il biennio 2012/2013.

2. Con comparsa depositata il 16 maggio 2016 si è costituito l'INPS, contestando nel merito la fondatezza delle domande attoree; nonché ricordando che al Pezzino, in virtù del già menzionato art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, era stata riconosciuta la perequazione ivi sancita per le pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS.



All'udienza del 14 ottobre 2016 la causa è stata discussa dalle parti e, infine, questo giudice l'ha trattenuta in decisione.

3. Nel merito, dal cedolino pensionistico di gennaio 2013 (all. 2 al ricorso), si evince che all'epoca la pensione lorda mensile del Pezzino, ammontando a € 1.757,64, si collocava fra il triplo e il quadruplo del trattamento minimo INPS: minimo che, come ricordato dal resistente stesso (a pag. 5 della sua comparsa difensiva), nel 2013 sfiorava i € 500,00 mensili.

Orbene in quella fascia *ultra triplum* il comma 25, dell'art. 24, del decreto-legge n. 201/2011, quale novellato (all'indomani della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale) dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, ha fissato al 40% della misura integrale la perequazione per il biennio 2012/2013: in luogo dell'azzeramento sancito dalla norma dichiarata costituzionalmente illegittima e, però, del 90% dettato dal previgente art. 69 della legge n. 388/2000.

Risulta perciò indubbia la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della novella che il predetto art. 1 ha apportato al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011.

4. D'altro canto detta questione va reputata non manifestamente infondata, in riferimento sia al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, sia agli articoli 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione.

Infatti, in argomento, il principio affermato dalla Corte costituzionale è quello secondo cui «la proporzionalità e l'adeguatezza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta» (sentenza n. 173/1986). Inoltre, anche se «l'art. 38 Cost. non esige che l'adeguamento delle prestazioni previdenziali ai mutamenti del potere di acquisto della moneta proceda mediante meccanismi automatici...», potendo invece esso «... avvenire anche con interventi legislativi periodici ...» (sentenza n. 337/1992), in sé e per sé tale adeguamento non soltanto risulta indispensabile; ma deve altresì consentire alle pensioni di «... essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta» (sentenza n. 316/2010).

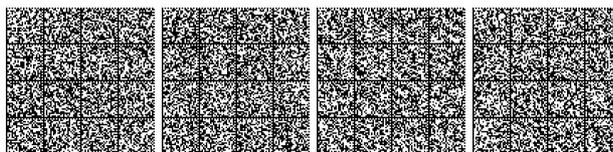
5. Se dunque si va a verificare la misura di tale adeguamento delle pensioni al costo della vita, deve ricordarsi come sul piano generale l'aumento definitivo di perequazione automatica sia stato fissato:

- per il 2012, al 2,7% (decreto MEF 16 novembre 2012, nella *Gazzetta Ufficiale* 27 novembre 2012);
- per il 2013, al 3% (decreto MEF 20 novembre 2013, nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2012);
- per il 2014, all'1,1% (decreto MEF 20 novembre 2014, nella *Gazzetta Ufficiale* 2 dicembre 2014);
- per il 2015, allo 0,2% (decreto MEF 19 novembre 2015, nella *Gazzetta Ufficiale* 1° dicembre 2015);
- per il 2016, allo 0%, in via previsionale (decreto MEF 19 novembre 2015 cit.).

Inoltre, poiché aritmeticamente tali aumenti si compongono tra loro (anziché addizionarsi), ne scaturisce p.es. una variazione del 5,78% per il biennio 2012/2013 e del 6,94% per il triennio 2012/2014. Dopodiché la dinamica inflattiva si è pressoché azzerata nel biennio 2015/2016; ma è notorio come il tasso di inflazione che l'Unione europea considera ottimale sia pari al 2% annuo. Il che equivale a dire che, in virtù della novella di cui all'art. 1 del decreto legge n. 65/2015, il potere d'acquisto della pensione del Pezzino è stato salvaguardato soltanto nella misura dell'1,08% per il 2012 e dell'1,2% l'anno successivo (ossia il 40% della suddetta perequazione integrale): in luogo, rispettivamente, del 2,43% e del 2,7% che gli avrebbe garantito l'art. 69 della legge n. 388/2000, cioè la normativa previgente rispetto a quella di cui era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, con una conseguente perdita di quasi tre punti percentuali in appena un biennio.

6. Ulteriore gravissimo ed irragionevole pregiudizio alle pensioni collocate nella fascia *ultra triplum* viene dal comma 25-*bis* del predetto art. 24 del decreto legge n. 201/2011, introdotto dall'art. 1 del decreto legge n. 65/2015: norma in virtù della quale alla fine del biennio 2012/2013 gli aumenti perequativi, già riconosciuti nella su descritta misura del 40%, permangono acquisiti nel 2014 soltanto per una quota di appena il 20% di quel 40% (ossia per l'8% appena). Il che equivale a dire che, nonostante la poc'anzi ricordata variazione del 5,78% dell'inflazione nel biennio 2012/2013, in realtà alla data del 1° gennaio 2014 la pensione del Pezzino risultava superiore di appena lo 0,46% rispetto a quella di due anni prima: cioè di neppure un decimo della predetta lievitazione del costo della vita, a fronte del 90% che invece gli avrebbe assicurato la normativa previgente all'originario comma 25 del più volte menzionato art. 24 e, quindi, la piena applicazione della sentenza n. 70/2015 della Consulta.

7. In buona sostanza quest'ultima pronuncia è stata stravolta, mercé l'art. 1 del decreto legge n. 65/2015: attribuendo per le pensioni *ultra triplum*, ossia per quelle più vicine alla fascia di perequazione integrale, per gli anni 2012 e 2013 meri arretrati sulla base di una perequazione (al 40%, anziché al 90%) più che dimezzata rispetto a quella sancita dalla normativa previgente rispetto a quella dichiarata costituzionalmente illegittima; e, a partire dal 1° gennaio 2014, pressoché azzerando finanche quella modesta perequazione e dunque quasi ripartendo dalla pensione di due anni prima, Il risultato, all'inizio del 2014, si è dunque tradotto in una pensione mensile di oltre ottanta euro più bassa rispetto a



quella che avrebbe garantito al Pezzino l'art. 69 della legge n. 388/2000: come confermato dal confronto tra la mera applicazione, alle su ricordate variazioni dell'inflazione 2012/2013, della percentuale del 90% prevista dall'art. 69 stesso ed i calcoli riportati nel messaggio INPS n. 4993 del 27 luglio 2015 (all. 2 INPS). Tutto ciò in riferimento ad una pensione che, come confermato da quel medesimo messaggio INPS, travalica di poco più di duecento euro il triplo del minimo INPS: entro cui, invece, la perequazione è sempre rimasta integrale.

Dunque va senz'altro condiviso il già ricordato insegnamento della Corte costituzionale secondo cui la protezione dell'inflazione, in misura non simbolica, risulta necessaria quale che sia la misura della pensione. E si appalesa, invece, la grave irragionevolezza delle norme qui censurate. Paradossalmente, anche in virtù della normativa applicabile alle annualità 2014 e successive (pur non specificamente censurata dall'odierno ricorrente), questi finirà con il trarre vantaggio dall'inevitabile attrazione della sua pensione nella fascia infra *tripulum*: cioè dall'impovertimento del potere d'acquisto della pensione stessa.

8. A quest'ultimo proposito quelle medesime esigenze finanziarie, le quali benché invocate già nel decreto legge n. 201/2011 non hanno impedito alla Corte costituzionale di reputare «... valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità ...» (sentenza n. 70/2015), ad avviso di questo giudice non hanno indotto il legislatore, a dispetto del loro nuovo richiamo nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 65/2015, ad esercitare in quest'ultimo, asseritamente attuativo della testé menzionata pronuncia costituzionale, quel «... corretto bilanciamento ...» ivi auspicato dal giudice delle leggi.

Perciò i timori di insufficiente protezione delle pensioni dall'inflazione, già palesati dall'art. 24, comma 25, del decreto legge n. 201/2011, per una pensione *ultra triplum* risultano ampiamente confermati dalla successiva legislazione qui censurata. Conseguentemente appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legge n. 65/2015: che va sollevata in riferimento non soltanto al principio di ragionevolezza, ma anche a quei medesimi parametri costituzionali (ossia il primo comma dell'art. 36 ed secondo comma dell'art. 38) che, ad avviso della Consulta stessa, già non informavano l'art. 24, comma 25, del decreto legge n. 201/2011. Invero il rispetto di tali parametri, tanto più ove dipendesse dallo specifico quantum di adeguamento alla dinamica inflattiva apprestato (per ciascuna fascia di pensioni) con il decreto legge n. 65/2015, evidentemente compete alla Corte costituzionale stessa stabilire se in questa nuova occasione vi sia stato o meno: ciò che peraltro questo giudice esclude, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, per quanto possa rilevare rispetto al vaglio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale qui delineata.

9 — È infine appena il caso di osservare come le argomentazioni difensive dell'INPS varrebbero, a ben vedere, a dimostrare già la legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto legge n. 201/2011: talché oggi esse appaiono palesemente finalizzate ad ottenere un inammissibile *secundum iudicium* della Consulta, stavolta in riferimento al decreto legge n. 65/2015, ancorché quest'ultimo abbia pienamente reiterato, per le pensioni *ultra sestuplum*, un quadro normativo già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

P.Q.M.

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, non definitivamente pronunciando in relazione al giudizio n. 28463, dichiara rilevante in tale giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 secondo comma, 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione:*

*del comma 25, dell'art. 24, del decreto legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011), quale novellato dall'art. 1 del decreto legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015), nella parte in cui prevede che «la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta ... b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi»;*

*del comma 25-bis del predetto art. 24, pure introdotto dall'art. 1 del decreto legge n. 65/2015; e per l'effetto:*

*1) solleva la questione di legittimità costituzionale del comma 25, dell'art. 24, del decreto legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011), quale novellato dall'art. 1 del decreto legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015), e del comma 25-bis quale introdotto da quel medesimo art. 1, in riferimento agli articoli 3 secondo comma, 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione;*

*2) dispone l'immediata trasmissione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale;*



3) *sospende il giudizio stesso sino alla comunicazione della decisione adottanda dalla Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale testé sollevata;*

4) *dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

5) *dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso a Milano nella camera di consiglio del 2 dicembre 2016.

*Il Giudice:* MUSUMECI

17C00197

N. 133

*Ordinanza del 5 luglio 2017 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia  
nel procedimento contabile Carcagnolo Salvatore contro INPS*

**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

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

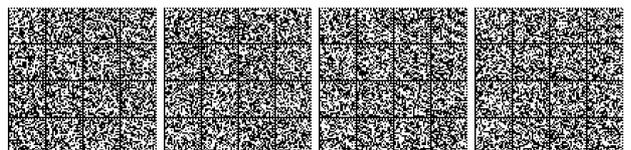
**Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per il periodo 2014-2016 - Esclusione della perequazione, per l'anno 2014, con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"), art. 1, comma 483 [, lett. e)].

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LOMBARDIA

Nella persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 28565 del registro di segreteria della Sezione, proposto da Carcagnolo Salvatore, nato a Catania il 10 novembre 1948 e residente a Brescia in via Lamarmora n. 274, codice fiscale CRCSVT48S10C351P, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Camarda (del foro di Vicenza), nonché elettivamente domiciliato a Vicenza in via fratelli Stuparich n. 70 presso lo studio del difensore stesso, contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giulio Peco (iscritto nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati presso il Tribunale di Milano), nonché elettivamente domiciliato a Milano in via Giuseppe Missori n. 8/10 presso l'Avvocatura distrettuale INPS.



## FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso notificato all'INPS il 7 luglio 2016, nonché depositato presso questa Sezione il 27 del mese precedente, Salvatore Carcagnolo, titolare di una pensione (erogata dall'INPDAP anteriormente al 31 dicembre 2011 e dall'INPS *poi*) di importo pari a circa otto volte il trattamento minimo INPS, ha lamentato che per il biennio 2012-2013 l'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011) aveva introdotto un blocco alla perequazione per le pensioni superiori al triplo del trattamento minimo INPS, senza alcun recupero negli anni successivi: così modificando radicalmente la pregressa disciplina, di cui all'art. 34, comma 1 della legge n. 448/1998. Ha altresì evidenziato che, nonostante la declaratoria di illegittimità costituzionale del predetto art. 24, comma 25 pronunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70/2015, l'art. 1, comma 1 del decreto-legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015) aveva mantenuto l'azzeramento di qualsiasi perequazione oltre la soglia del sestuplo del trattamento minimo INPS. Ed ha sottolineato, anzi, come anche per l'anno 2014 e per i successivi fosse stata esclusa qualsiasi perequazione per quella medesima fascia pensionistica.

Pertanto il Carcagnolo ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36 primo comma, 38 secondo comma, 117, 136 e 137 della Costituzione; ed ha altresì sostenuto che la coerente applicazione dei principi enunciati dal giudice delle leggi, anche anteriormente alla citata sentenza n. 70/2015, imporrebbe una perequazione integrale per qualsiasi trattamento pensionistico. Conclusivamente ha domandato, previa rimessione alla Corte costituzionale della suddetta questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, la condanna dell'INPS al pagamento dei maggiori ratei pensionistici corrispondenti, sia per il triennio 2012-2014 che per il futuro, alla differenza:

in via principale, tra una perequazione al 100% e quella sancita dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015;

in via subordinata, tra la perequazione risultante dalla normativa previgente rispetto all'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011 e quella sancita dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015.

2. Con comparsa depositata il 4 ottobre 2016 si è costituito l'INPS, eccependo in via preliminare il carattere non incidentale della questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente; e contestando pure nel merito la fondatezza delle sue domande.

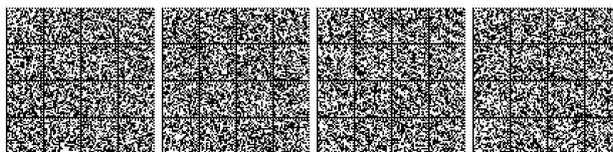
All'udienza del 14 di quello stesso mese la causa è stata discussa dalle parti e, infine, questo giudice l'ha trattenuta in decisione.

3. Innanzitutto si appalesa infondata l'eccezione pregiudiziale prospettata dall'INPS: perché non si vede con quale diverso strumento processuale l'odierno ricorrente, nel momento in cui abbia nutrito perplessità riguardo alla legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015 in virtù del quale (pur all'indomani della più volte ricordata sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale) gli veniva ulteriormente negata la perequazione della pensione, avrebbe potuto postulare altrimenti in sede giudiziale il dubbio a quel proposito.

4. Nel merito, dal cedolino pensionistico di giugno 2012 (allegato 7 al ricorso), si evince che all'epoca la pensione lorda mensile del Carcagnolo, ammontando a 3.802,65 euro, eccedeva largamente il sestuplo del trattamento minimo INPS: minimo che, come ricordato dal resistente stesso (a pag. 3 della sua comparsa difensiva), per il 2012 era di 481 euro mensili; e che, negli anni successivi, è lievitato fino a superare leggermente i 500 euro.

Oltre quel limite del sestuplo il comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011, quale novellato (all'indomani della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale) dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015, continua ad escludere qualsiasi perequazione relativamente al biennio 2012-2013; e lo stesso dicasi, per l'annualità 2014, in virtù della lettera e del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147/2013. Ulteriore conferma dell'assenza di qualsiasi perequazione per la pensione dell'odierno ricorrente, addirittura nel quinquennio tra il 2012 e il 2016, la si trae dalle tabelle di cui ai paragrafi 1.1, 1.2 e 1.3 del messaggio INPS n. 4993 del 27 luglio 2015 (allegato 2 alla comparsa INPS).

Se dunque è indubbia la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della novella che quella norma ha apportato al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011, quel medesimo requisito sussiste anche in riferimento alla su menzionata lettera e del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147/2013: a cui quella questione va perciò estesa, atteso che l'odierna domanda attorea riguarda appunto il triennio 2012-2014.



5. D'altro canto detta questione, riferita ad ambo le norme testé richiamate, va reputata non manifestamente infondata, in riferimento sia al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, sia agli articoli 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione.

Infatti, in argomento, il principio affermato dalla Corte costituzionale è quello secondo cui «la proporzionalità e l'adeguatezza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta» (sentenza n. 173/1986). Inoltre, anche se «l'art. 38 Cost. non esige che l'adeguamento delle prestazioni previdenziali ai mutamenti del potere di acquisto della moneta proceda mediante meccanismi automatici ...», potendo invece esso «... avvenire anche con interventi legislativi periodici ...» (sentenza n. 337/1992), in sé e per sé tale adeguamento risulta indispensabile: ossia senza eccezioni che abbiano riguardo all'entità della pensione stessa. Tanto ciò è vero che, con la sentenza n. 316/2010, il giudice delle leggi ha ribadito come anche «le pensioni ... di maggiore consistenza ... » debbano «... essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta»: valendo a minare tale difesa «... la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo ...».

6. Se dunque si va a verificare la misura di tale adeguamento delle pensioni al costo della vita, occorre allora ricordare come sul piano generale l'aumento definitivo di perequazione automatica sia stato fissato:

- per il 2012, al 2,7% (decreto MEF 16 novembre 2012, nella *Gazzetta Ufficiale* 27 novembre 2012);
- per il 2013, al 3% (decreto MEF 20 novembre 2013, nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2013);
- per il 2014, all'1,1% (decreto MEF 20 novembre 2014, nella *Gazzetta Ufficiale* 2 dicembre 2014);
- per il 2015, allo 0,2% (decreto MEF 19 novembre 2015, nella *Gazzetta Ufficiale* 1° dicembre 2015);
- per il 2016, allo 0%, in via previsionale (decreto MEF 19 novembre 2015 cit.).

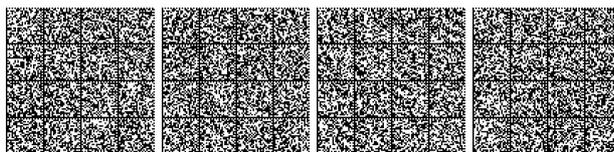
Inoltre, poiché aritmeticamente tali aumenti si compongono tra loro (anziché addizionarsi), ne scaturisce per esempio una variazione del 5,78% per il biennio 2012-2013 e del 6,94% per il triennio 2012-2014. Dopodiché la dinamica inflattiva si è pressoché azzerata nel biennio 2015-2016; ma è notorio come il tasso di inflazione che l'Unione europea considera ottimale sia pari al 2% annuo. Il che equivale a dire che, in assenza di quell'adeguamento che già da un lustro viene completamente negato al Carcagnolo (avendogli fatto così ridurre il potere d'acquisto della sua pensione, come s'è appena visto, di quasi il 6% nel biennio 2012-2013 e di poco meno del 7% nel triennio 2012-2014) in virtù della normativa qui censurata, il non condivisibile principio ad essa sotteso ridurrebbe in misura rilevantissima il valore della sua pensione (per esempio di circa un terzo nei vent'anni successivi al 2012, ossia in un normale arco temporale di godimento del trattamento di quiescenza stesso).

Dunque va senz'altro condiviso il già ricordato insegnamento della Corte costituzionale secondo cui la protezione dell'inflazione, in misura non simbolica (quale, nella fattispecie, neppure si riscontra), risulta necessaria quale che sia la misura della pensione. E si appalesa, invece, la totale irragionevolezza delle norme qui censurate.

7. A quest'ultimo proposito quelle medesime esigenze finanziarie, le quali benché invocate già nel decreto-legge n. 201/2011 non hanno impedito alla Corte costituzionale di reputare ivi «... valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità ...» (sentenza n. 70/2015), ad avviso di questo giudice non hanno indotto il legislatore, a dispetto del loro nuovo richiamo nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 65/2015, ad esercitare in quest'ultimo, pur asseritamente attuativo della testé menzionata pronuncia costituzionale, quel «... corretto bilanciamento ...» ivi auspicato dal giudice delle leggi. Tale dubbio sussiste in riferimento non soltanto al decreto-legge n. 65/2015; ma anche alla lettera e) del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, antecedente a quella medesima pronuncia.

Perciò i timori di insufficiente protezione delle pensioni dall'inflazione, già palesati dall'originario comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011, per una pensione *ultra sestuplum* risultano pienamente confermati dalla successiva legislazione qui censurata.

Conseguentemente appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015 e della lettera e) del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147/2013: questione che va sollevata



in riferimento non soltanto al principio di ragionevolezza, ma anche a quei medesimi parametri costituzionali (ossia il primo comma dell'art. 36 ed il secondo comma dell'art. 38) che, ad avviso della Consulta stessa, già non informavano l'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011. Invero il rispetto di tali parametri, tanto più ove dipendesse dallo specifico *quantum* di adeguamento alla dinamica inflattiva apprestato (per ciascuna fascia di pensioni) con il decreto-legge n. 65/2015 e con la lettera e) del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, evidentemente compete alla Corte costituzionale stessa stabilire se vi sia stato o meno: ciò che peraltro questo giudice esclude, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, per quanto possa rilevare rispetto al vaglio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale qui delineata.

8. È infine appena il caso di osservare come le argomentazioni difensive dell'INPS varrebbero, a ben vedere, a dimostrare già la legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25 del decreto-legge n. 201/2011: talché oggi esse appaiono palesemente finalizzate ad ottenere un inammissibile *secundum iudicium* della Consulta, stavolta in riferimento al decreto-legge n. 65/2015, ancorché quest'ultimo abbia pienamente reiterato, per le pensioni *ultra sestuplum*, un quadro normativo già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

*P. Q. M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, non definitivamente pronunciando in relazione al giudizio n. 28565, dichiara rilevante nel giudizio stesso e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 secondo comma, 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale:*

*del comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011), quale novellato dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015), nella parte in cui prevede che «la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, ... e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi»;*

*del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, nella parte in cui prevede che «per il triennio 2014-2016 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ... e) ... per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS»;*

*e per l'effetto:*

*1) solleva la questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011), quale novellato dall'art. 1 del decreto-legge n. 65/2015 (convertito dalla legge n. 109/2015), e del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, in riferimento agli articoli 3 secondo comma, 36 primo comma e 38 secondo comma della Costituzione;*

*2) dispone l'immediata trasmissione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale;*

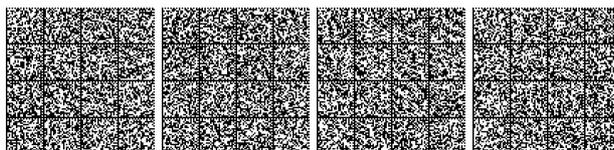
*3) sospende il giudizio stesso sino alla comunicazione della decisione adottanda dalla Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale testé sollevata;*

*4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso a Milano nella camera di consiglio del 2 dicembre 2016.

*Il Giudice:* MUSUMECI



## N. 134

*Ordinanza del 6 aprile 2017 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche  
sul ricorso proposto da Pubblica Assistenza AVIS contro Azienda Sanitaria Unica Regionale (A.S.U.R.) Marche*

**Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione al beneficio di enti o associazioni - Assenza di scopo di lucro e dell'esercizio di attività economica.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A”), art. 119, ultima parte.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 191 del 2016, proposto da:

Pubblica Assistenza Avis, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Discepolo, con domicilio eletto presso lo studio Avv. Maurizio Discepolo in Ancona, via Matteotti, 99;

Contro Azienda Sanitaria Unica Regionale ASUR Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marisa Barattini, con domicilio eletto presso lo studio Sede Legale Azienda Sanitaria in Ancona, via G. Oberdan, 2;

Per la revoca, ex art. 99 e 126, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115:

del diniego di ammissione al patrocinio a spese dello Stato disposto dalla competente commissione con decreto n. 40 del 2016.

Nel ricorso per l'annullamento:

della determina n. 15 del 15 gennaio 2016 con la quale il direttore generale dell'ASUR Marche ha stabilito, per l'anno 2016 i tetti massimi rimborsabili per i mezzi dedicati alla emergenza sanitaria nonché gli acconti da corrispondere mensilmente alle associazioni di volontariato ed ha altresì indicato i limiti massimi ed invalicabili di spesa per l'anno 2016 con riguardo ai trasporti sanitari e prevalentemente sanitari e ai trasporti non prevalentemente sanitari.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Sanitaria Unica Regionale Asur Marche;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 16 settembre 2016 il dott. Giovanni Rui e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con provvedimento n. 40 del 14 aprile 2016, la Commissione per il patrocinio a spese dello Stato presso questo Tribunale, ha deliberato di rigettare, la richiesta di ammissione a tale patrocinio presentata dall'Associazione ricorrente.

La motivazione è stata la seguente:

con ordinanza n. 486/2015 il Tribunale amministrativo regionale Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria (di seguito Tar Reggio Calabria) ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 119 del Testo unico in materia di spese di giustizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui esclude dal beneficio in parola, fra gli altri, le associazioni onlus che perseguono il c.d. lucro oggettivo (per inciso, la questione — ordinanza n. 194/2015 della Corte — è stata trattata alla udienza del 6 aprile 2016, per cui si è in attesa del deposito della decisione);

anche il Tar Marche, nella recente sentenza n. 157/2016, ha avuto modo di rimarcare la natura commerciale dell'attività svolta da enti ed associazioni di volontariato, cooperative sociali, etc., quando questa mira al tendenziale pareggio fra ricavi e costi;

l'istanza in epigrafe va pertanto respinta, rientrando la richiedente nel novero dei soggetti che perseguono il c.d. lucro oggettivo.

Avverso tale atto, l'interessata ha proposto reclamo dinanzi a questo Collegio, ai sensi dell'art. 99, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, lamentando l'erroneità dell'esclusione in quanto l'associazione



non eserciterebbe attività economica. Osserva la ricorrente che la situazione reddituale patrimoniale dell'associazione sarebbe quella prevista dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, poiché l'attività istituzionale e quelle connesse svolte dalla Onlus non costituiscono esercizio di attività commerciale e i proventi derivanti dal loro esercizio non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini fiscali. Del resto, con riguardo al trasporto sanitario, tra le principali attività esercitate dalla ricorrente ed oggetto del ricorso per cui ha chiesto il gratuito patrocinio, la Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe escluso la necessità della sua assegnazione mediante procedure concorrenziali. Di conseguenza, la ricorrente rientrerebbe nella previsione dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, essendo un'associazione che non persegue scopi di lucro e non esercita attività economica.

Inoltre, l'associazione rientrerebbe nei parametri reddituali dell'art. 76 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, per cui la disciplina del patrocinio dello Stato sarebbe perfettamente applicabile.

La decisione è stata poi rinviata per attendere la decisione della Corte costituzionale sulla citata ordinanza di remissione del Tar Reggio Calabria.

Con ordinanza n. 128 del 1° giugno 2016 la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta con la citata ordinanza n. 486 del 2015, per difetto di motivazione sulla sua rilevanza. Difatti, la Corte osserva che il Tribunale amministrativo regionale rimettente non avrebbe considerato tutti i profili inerenti la concreta applicabilità nel giudizio oggetto di remissione della norma denunciata, per la mancata verifica del rispetto dei limiti reddituali e della non manifesta infondatezza della questione, ai sensi degli articoli 76 e 122 del richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2017.

L'istanza di opposizione è stata quindi trattenuta in decisione nella Camera di consiglio del 16 settembre 2016.

1. Va premesso che la presente istanza va, più correttamente, intesa come reclamo ex art. 126, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, applicabile al processo amministrativo (Tar Sardegna, 10 dicembre 2015 n. 1182). Su detta istanza Collegio ritiene, come in precedenza il Tar Reggio Calabria, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, nella parte in cui esclude dal beneficio dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, gli enti e le associazioni che esercitano attività economica. Non è necessario soffermarsi sulla possibilità di sollevare questione incidentale di costituzionalità in questa sede, dato che tale profilo è già stato risolto positivamente dalla Corte costituzionale con la citata ordinanza n. 128 del 2016.

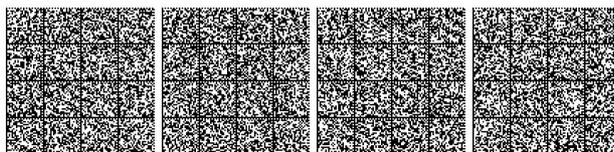
2. Ancora, sulla base di quanto osservato dalla Corte nell'ordinanza appena richiamata, il Collegio, in tema di rilevanza della questione, ritiene di verificare preliminarmente la sussistenza dei requisiti per l'ammissione al patrocinio non attinenti al profilo del mancato esercizio di attività economica.

2.1.1 Per quanto riguarda i requisiti reddituali, la ricorrente ha presentato, tra l'altro il bilancio relativo all'esercizio 2015, il quale vede una modesta perdita d'esercizio del conto economico, e dichiara che la propria situazione reddituale e patrimoniale rientra nei parametri previsti dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002. Di conseguenza, salve eventuali successive verifiche (che il Collegio si riserva di effettuare, in aggiunta ai controlli dell'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'art. 127, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002), risultano rispettati i requisiti previsti dal citato art. 76 il quale prevede la necessità di un reddito imponibile inferiore a € 11.528.541 (compresi i redditi esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, nonché quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o a imposta sostitutiva).

2.2 Inoltre, è soddisfatto il requisito della non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere (art. 74, comma 2, e 122 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002), alla luce di quanto riportato nei motivi del ricorso, allegato all'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato. La causa di merito è ancora pendente presso questo Tribunale.

2.3 La ricorrente è la Pubblica Assistenza AVIS Onlus di Montemarciano. Essa, come da statuto depositato in atti, svolge la sua attività istituzionale ed associativa senza fine di lucro, e prevede tra l'altro, il divieto di distribuzione ai soci di qualsiasi utile, avanzo di gestione, fondo o riserva di capitale (art. 3). Tra le attività da esercitare prevede, tra l'altro, la promozione della raccolta di sangue, l'organizzazione del soccorso mediante ambulanze, servizi di guardia medica e ambulatoriale, la promozione di iniziative di informazione e formazione sanitaria e di prevenzione.

2.4 Deve chiarirsi — come ritenuto nella più volte citata ordinanza di remissione del Tar Calabria n. 486 del 2015 (e confermato dalla richiamata ordinanza della Corte costituzionale n. 128 del 2016 ove si afferma la necessità di rispetto dei requisiti reddituali ex art. 119) — che, vertendo la questione sull'interpretazione ed applicazione dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, è inconferente qualsivoglia richiamo alla disciplina tributaria e, segnatamente, alla definizione di ente non commerciale di cui al T.U.I.R. e all'esenzione dei proventi dell'associazione all'imposta sui redditi (si veda tra le tante, Tar Sicilia Palermo 13 luglio 2016, n. 1757), trattandosi di disposizioni che non incidono sulla disciplina civilistica degli enti operanti nel terzo settore.



2.5 La disciplina contenuta nella Parte III del Testo unico in materia di spese di giustizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002) regola il «Patrocinio a spese dello Stato» che è diretta attuazione del diritto di azione e difesa in giudizio, costituzionalmente garantito dall'art. 24, terzo comma, Cost..

2.6 Trattasi di un diritto fondamentale che non può affatto assimilarsi ai meccanismi di agevolazione fiscale e di promozione in senso lato riconosciuti alla variegata pluralità di enti operanti nel terzo settore e, comunque, agli enti c.d. non commerciali di cui al T.U.I.R., da altre branche dell'ordinamento. Ne deriva che al fine della delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione del patrocinio a spese dello Stato deve farsi riferimento alla sola disciplina civilistica (Tar Calabria, Reggio Calabria, ordinanza n. 486/2015, cit.), visto che l'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 richiama il T.U.I.R. al solo fine di calcolare i limiti reddituali.

3. Ciò premesso, il Collegio, avendo già espresso i medesimi principi nella sentenza n. 157 del 2016 (riguardante la natura commerciale dell'attività svolta da enti ed associazioni di volontariato quando questa mira al tendenziale pareggio fra ricavi e costi) ritiene di fare proprie le condivisibili argomentazioni sostenute dal Tar di Reggio Calabria nella più volte citata ordinanza di rimessione n. 486 del 2015, riguardo all'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

3.1 L'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, rubricato «Equiparazione dello straniero e dell'apolide», dispone testualmente che «Il trattamento previsto per il cittadino italiano è assicurato, altresì, allo straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare e all'apolide, nonché ad enti o associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica».

3.2 Affinché un ente possa essere ammesso al c.d. gratuito patrocinio (sempre che sussistano anche le ulteriori condizioni previste dalla legge quali il rispetto dei limiti reddituali e la non manifesta infondatezza della pretesa) non è sufficiente l'assenza dello scopo di lucro, ma è altresì necessario che l'ente non profitti non eserciti attività economica.

3.3 La distinzione tra i due concetti è ormai pacifica: lo scopo di lucro o metodo lucrativo di esercizio dell'attività ricorre quando le modalità di gestione tendono alla realizzazione di ricavi eccedenti i costi; il metodo economico ricorre quando le ridette modalità di gestione tendono alla copertura dei costi con i ricavi.

3.4 Questo significato dell'espressione «attività economica» è chiaramente presente agli aziendalisti, che su di esso fondano la distinzione tra aziende di produzione e aziende di erogazione.

3.5 Non può qualificarsi come economica l'attività che si svolge strutturalmente e necessariamente in perdita. Al contrario svolge attività con metodo economico il soggetto che eroga servizi di utilità sociale, anche se ispirato da un fine ideale ed anche se le condizioni di mercato non gli consentono poi di remunerare, in fatto, i fattori produttivi. Questi ultimi possono ben essere rappresentati dalle prestazioni spontanee e gratuite degli aderenti all'associazione di volontariato (Tar Reggio Calabria, ordinanza n. 486/2015, cit.).

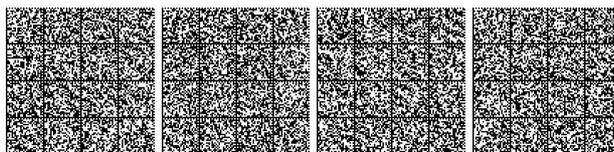
3.6 Nel caso di specie è indubbio, come previsto esplicitamente dall'art. 3 dello statuto, che l'AVIS Montemarciano non persegua scopi di lucro, specificamente esclusi dall'articolo appena citato, il quale prevede l'assenza di fine di lucro e il divieto di distribuzione degli utili ai soci in qualsiasi forma.

3.7 L'Associazione, al contrario, non ha dimostrato di non svolgere attività economica, da cui il rigetto dell'istanza di ammissione qui reclamato.

3.8 Ritiene il Collegio che non si tratti tanto di analizzare le entrate dell'Associazione, bensì di prendere atto della circostanza che non è affatto provato che l'Associazione non intenda prestare i servizi erogati (in particolare, come già accennato, lo statuto prevede, tra le attività, l'organizzazione del soccorso mediante ambulanze, servizi di guardia medica e ambulatoriale, la promozione di iniziative di informazione e formazione sanitaria in tema di prevenzione) tendendo al pareggio fra costi e ricavi; ricavi che ben possono essere conseguiti non necessariamente a titolo di corrispettivo delle prestazioni rese (come non esplicitamente escluso), bensì in ragione di tutte le entrate dell'associazione (Tar Reggio Calabria, ordinanza n. 328 del 2015, cit.).

3.9 Peraltro, il conto economico dell'esercizio 2015, depositato in atti, fa desumere l'idoneità, almeno tendenziale, dell'attività esercitata a perseguire il pareggio di bilancio pur essendosi registrata una modesta perdita d'esercizio, anche grazie ai rimborsi ottenuti dall'ASUR Marche e dalle Aziende Ospedaliere per i servizi resi.

3.10 Non rileva, ad avviso del Collegio, la natura dei servizi resi, tra l'altro, dall'Associazione e che, peraltro, costituiscono l'oggetto del ricorso: i servizi di trasporto sanitario. Come è noto, a questo proposito la Corte di giustizia dell'Unione europea (V Sezione) si è espressa con la sentenza 11.12.2014, C-113/13, deliberando che «Gli articoli 49 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e 56 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che, come quella in discussione nel procedimento principale, prevede che la fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza debba essere attribuita in



via prioritaria e con affidamento diretto, in mancanza di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato convenzionate, purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata».

Ritiene il Collegio che la legittimità dell'assegnazione diretta del servizio alle associazioni di volontariato non impedisca la tendenziale ricerca del pareggio dei costi, tenendo conto, peraltro che, in alternativa, tali servizi possono anche essere affidati con gara, a seconda delle loro caratteristiche concrete.

4. Di conseguenza, il Collegio ritiene che la ricorrente non rientri tra i soggetti legittimati all'ammissione. Allo stesso modo, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 nella parte in cui non consente l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato — che svolga un'attività di sicuro rilievo sociale — solo in quanto soggetto esercente un'attività economica.

5. Una volta stabilita l'omogeneità della questione all'esame con quella oggetto della più volte citata ordinanza di rimessione n. 486 del 2015, il Collegio ritiene di condividere le argomentazioni contenute in tale ordinanza relative al contrasto della norma citata con gli articoli 2, 3 e 24 della Costituzione.

5.1 È indubbio che le associazioni di volontariato, e gli enti non profit in generale, siano formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo ed alle quali l'art. 2 della Costituzione, in ragione del principio pluralista, riconosce la titolarità di diritti inviolabili, così tutelando l'*homme situé*, ossia l'uomo nelle formazioni sociali, garantendo alle stesse i medesimi diritti degli individui.

Vi è dunque una grave ed ingiustificata disparità di trattamento, con conseguente violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione, nel consentire l'accesso al gratuito patrocinio ad una persona fisica che eserciti attività economica e non a un ente che eserciti la stessa attività, con ulteriore violazione del diritto inviolabile di azione e di difesa di cui all'art. 24 Cost.

5.2 Mentre è ragionevole escludere gli enti che, perseguendo uno scopo di lucro, assumono istituzionalmente il rischio delle perdite, non lo è escludere enti che non perseguono un siffatto scopo pur esercitando attività economiche e che, proprio in ragione della meritevolezza degli scopi sociali perseguiti, dall'inizio degli anni Novanta sono stati destinatari di interventi normativi di promozione e sostegno mediante la previsione di benefici fiscali, di contributi pubblici, della possibilità di stipulare convenzioni con la pubblica amministrazione per la gestione di servizi di pubblico interesse ecc.

Si pensi, ad esempio, alla legge quadro sul volontariato n. 266 del 1991; alla legge n. 381 del 1991 sulle cooperative sociali; al decreto legislativo n. 460 del 1997 sulle ONLUS; alla legge n. 383 del 2000 che disciplina le c.d. associazioni di promozione sociale; al decreto legislativo n. 155 del 2006 sulle imprese sociali.

D'altro canto ogni organizzazione stabile mira al pareggio tra entrate ed uscite, il cui mancato raggiungimento metterebbe a repentaglio la stessa perdurante esistenza dell'organismo.

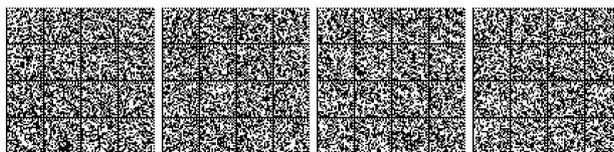
5.3 A ben vedere, l'assenza di gestione dell'attività con metodo economico può riscontrarsi solo con riferimento a soggetti collettivi caratterizzati da episodicità o, al limite, a soggetti che si finanzino esclusivamente con contributi dei soci e liberalità, senza svolgere alcuna attività economica che tenda al pareggio tra costi e ricavi, come prescritto dalla norma più volte citata, con conseguente esclusione della gran parte degli organismi operanti nel terzo settore.

5.4 Alla luce di ciò la violazione del principio di uguaglianza, infine, si apprezza anche in ragione della ingiustificata disparità di trattamento tra gli organismi di volontariato che esercitano attività economica e quelli che non la esercitano, dato che è il legislatore stesso a ritenere che, ove si tratti di attività commerciali e produttive marginali (*cf.* art. 5, comma 1, lettera g, della legge quadro n. 266 del 1991), esse non incidono in alcun modo sulla disciplina giuridica degli stessi (Tar Reggio Calabria, ordinanza n. 486 del 2015, *cit.*).

5.5 Il Collegio ritiene che la citata violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. si presenti anche nella veste dell'irragionevolezza, nella parte in cui l'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 non consente, apparentemente, alcun sindacato sulla rilevanza o sulla marginalità dell'attività economica prestata, escludendo senz'altro dall'ammissione al gratuito patrocinio tutti gli enti che esercitino attività economica.

6. Conclusivamente il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 per violazione degli articoli 2, 3 e 24 della Costituzione.

6.1 Deve essere sospesa ogni decisione sulla presente controversia, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Sezione Prima), visti gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in relazione agli articoli 2, 3 e 24 della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.*

Così deciso in Ancona nelle camere di consiglio dei giorni 16 settembre 2016, 16 dicembre 2016 e 24 marzo 2017, con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente;  
Tommaso Capitanio, consigliere;  
Giovanni Ruiu, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* FILIPPI

*L'estensore:* RUIU

17C00243

N. 135

*Ordinanza del 5 luglio 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Triscioglio Massimo contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

**Istruzione pubblica - Abilitazione all'insegnamento alla classe di concorso 77/A - Condizioni per l'ammissione al corso abilitante.**

- Decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, art. 2, comma 4-bis.

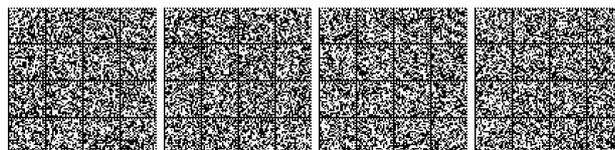
IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8323 del 2012, proposto dal signor Massimo Triscioglio, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianfranco Marzocco e Tommaso De Grandis, con domicilio eletto presso lo studio Patrizia Titone in Roma, via T. Campanella, 11;

Contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sede di Roma, sezione III bis, 9 maggio 2012 n. 4168, resa fra le parti, che ha respinto il ricorso n. 5667/2005, proposto per l'annullamento: *a)* del decreto 8 aprile 2005 prot. n. 4951 AL 1 del Conservatorio di Musica di Salerno, di esclusione del ricorrente dal corso abilitante indetto per la classe di concorso A77, sottoclasse AJ77 – pianoforte; *b)* del decreto direttoriale 25 marzo 2005 n. 170 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – MIUR, di esclusione del ricorrente dal predetto corso; *c)* della nota 30 marzo 2005 n. 1959 del MIUR, di comunicazione del predetto decreto; *d)* della nota 18 aprile 2005 prot. n. 523, di aggiornamento del decreto del direttore generale 31 marzo 2005; *e)* della nota 12 novembre 2004 prot. n. 5289, di attivazione dei corsi abilitanti e della successiva nota 31 gennaio 2005 prot. n. 554 del MIUR;



Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 maggio 2017 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti l'avvocato Tommaso De Grandis e l'avvocato dello Stato Paola Saulino;

1. L'art. 2 del decreto-legge 7 aprile 2004 n. 97 convertito con modificazioni nella legge 4 giugno 2004 n. 143 ha previsto una serie di «disposizioni speciali», in sostanza percorsi agevolati, per consentire agli insegnanti precari della scuola statale di conseguire l'abilitazione all'insegnamento, presupposto per una futura immissione nei ruoli e quindi per una stabilizzazione del rapporto di impiego.

2. Rilevano in questa sede alcune norme previste per le abilitazioni all'insegnamento musicale.

In primo luogo, il comma 2 dell'articolo prevede che «Gli insegnanti in possesso dei diplomi rilasciati dai conservatori di musica o istituti musicali pareggiati, che siano privi di abilitazione all'insegnamento e che abbiano prestato almeno 360 giorni di servizio complessivi in una delle classi di concorso 31/A o 32/A dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono ammessi, per l'anno accademico 2004-2005, ad un corso speciale di durata annuale istituito nell'ambito delle scuole di didattica della musica presso i conservatori». Detto corso, ai sensi del successivo comma 3, è istituito «per il conseguimento dell'abilitazione o idoneità all'insegnamento», si intende nelle citate classi di concorso 31/a e 32/a, le quali corrispondono all'insegnamento dell'educazione musicale rispettivamente negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado e nella scuola media.

In secondo luogo, il comma 4 dello stesso art. 2 prevede che «Gli insegnanti in possesso dei diplomi rilasciati dai conservatori di musica o istituti musicali pareggiati, che siano privi di abilitazione all'insegnamento e che abbiano prestato almeno 360 giorni di servizio nella classe di concorso 77/A dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono ammessi, per l'anno accademico 2004-2005, anche in soprannumero, all'ultimo anno dei corsi di didattica della musica coordinati con le relative classi di strumento presso i conservatori, ai fini del conseguimento di specifica abilitazione per lo strumento musicale, nonché per educazione musicale nella scuola secondaria».

In questo caso, l'obiettivo del corso è l'abilitazione all'insegnamento nelle classi di concorso 77/A, che corrisponde appunto all'insegnamento di uno strumento musicale, ovvero 31/a, che corrisponde come si è detto alla educazione musicale nelle scuole superiori.

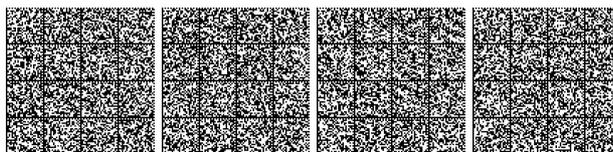
Infine, il comma 4-*bis* sempre dell'art. 2 prevede che «Ai fini di cui al comma 4, i docenti in possesso dell'abilitazione all'insegnamento nelle classi di concorso 31/A e 32/A, e che abbiano prestato almeno 360 giorni di servizio nella classe di concorso 77/A, istituita dall'art. 9 del decreto ministeriale 6 agosto 1999 del Ministro della pubblica istruzione, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 235 del 6 ottobre 1999, dal 1° settembre 1999 alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono ammessi, ai fini del conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento in quest'ultima classe di concorso, all'ultimo anno del corso di didattica della musica coordinato con le relative classi di strumento presso i conservatori, beneficiando di crediti formativi in relazione all'abilitazione posseduta».

In tale ultimo caso, l'obiettivo del corso è l'abilitazione nella sola classe 77/a, ovvero nella materia dell'insegnamento di uno strumento musicale.

3. Il ricorrente appellante, al tempo docente precario di musica, ha presentato domanda per accedere al corso abilitante previsto dal comma 4-*bis*, in base alle disposizioni attuative della legge, ovvero in base al decreto ministeriale 8 novembre 2004 n. 100 e alla direttiva 12 novembre 2004 n. 5289, ma ne è stato escluso con gli atti meglio indicati in epigrafe.

Risulta infatti (sentenza impugnata, pp. 8-9) che egli era in possesso dell'abilitazione nelle classi di concorso 31/a e 32/a e dei prescritti giorni di servizio prestato nel periodo richiesto; il servizio però si riferiva soltanto ad insegnamenti nelle classi di concorso 31/a e 32/a citate, e non nella richiesta classe 77/a.

4. Contro l'esclusione così disposta, egli ha proposto impugnazione in primo grado, in base ad un unico motivo, in cui ha sostenuto anzitutto che un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme descritte avrebbe dovuto portare ad assumerlo; in subordine, ha chiesto al Giudice adito di sollevare la relativa questione di costituzionalità per contrasto con gli articoli 2, 3 51 e 97 della Costituzione.



5. Con la sentenza indicata, il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso, ritenendo che l'esclusione derivasse di necessità dalle norme citate, e che la relativa questione della loro incostituzionalità fosse manifestamente infondata.

6. Contro tale sentenza, il ricorrente propone in questa sede impugnazione, con unico motivo, che ripropone quanto dedotto nel ricorso di primo grado.

7. Con memoria 27 ottobre 2016, il ricorrente appellante ha poi dedotto di essere stato ammesso con riserva al corso in questione e di aver superato le relative prove ancora in data 25 gennaio 2006;

Il ricorrente appellante ha quindi dedotto un asserito vizio ulteriore della sentenza impugnata, per non avergli applicato le norme di sanatoria dell'art. 4 comma 2-bis del decreto-legge 30 giugno 2005 n. 115 convertito nella legge 17 agosto 2005 n. 168.

Ha comunque dedotto di avere interesse alla pronuncia di merito a fini di ricostruzione di carriera e di risarcimento.

8. L'amministrazione, con memorie 28 novembre 2011 e 24 aprile 2017, ha resistito e chiesto che l'appello sia respinto.

9. All'udienza del giorno 25 maggio 2017, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione, e all'esito ritiene di aderire all'istanza del ricorrente appellante, e di sollevare la questione di legittimità costituzionale da questi prospettata.

10. In proposito, il Collegio osserva che la questione è rilevante, perché le norme citate sono certamente applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio.

Come si è detto in precedenza, il ricorrente appellante ha chiesto di partecipare al corso abilitante di cui si tratta in forza della norma di cui all'art. 2 comma 4-bis del decreto-legge n. 97/2004, e ciò, per implicito ma inequivocabilmente, in base al ragionamento di cui subito.

La norma citata, per partecipare al corso, richiede due requisiti.

Il primo è un'abilitazione già conseguita nelle classi di concorso 31/a e 32/a già citate, requisito che il ricorrente appellante pacificamente possiede.

Il secondo è un pregresso servizio di almeno 360 giorni nella classe di concorso 77/a, requisito che, in concreto, corrisponde ad aver prestato per quel periodo un'attività di insegnamento di strumento musicale nella scuola secondaria di primo grado.

Altrettanto pacificamente, il ricorrente appellante non possiede questo secondo requisito come tale; in base alla propria abilitazione nella classe 31/a, peraltro, ha prestato quel tipo di attività, ovvero ha insegnato pianoforte, nella scuola secondaria di secondo grado, per un periodo equivalente a quello richiesto (doc. 8 in I grado ricorrente appellante, certificato di servizio).

A fronte di ciò, il ricorrente appellante, come si è detto, ha sostenuto, in via principale, che la norma dell'art. 2 comma 4-bis in esame si dovrebbe interpretare in modo estensivo, nel senso che potrebbe partecipare al corso chi avesse in concreto prestato servizio come insegnante di strumento per il periodo indicato, non importa se nell'ambito della classe di concorso 77/a ovvero ad altro titolo.

Tale ordine di idee, all'evidenza, non va condiviso, perché la formula legislativa è chiara nel riferirsi solo alla classe 77/a.

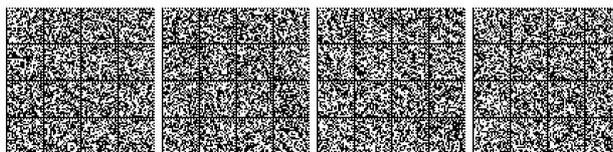
Il ricorrente appellante ha poi sostenuto, in subordine, che tale formulazione dell'art. 2 comma 4-bis sarebbe incostituzionale, nella parte in cui, appunto, non prevede come requisito di partecipazione anche il servizio come insegnante di strumento prestato ad altro titolo, ovvero non nell'ambito della classe 77/a.

In tal senso, la norma è sicuramente rilevante, perché la possibilità che il ricorrente appellante partecipi legittimamente al corso abilitante in questione sta e cade con la fondatezza di tale tesi.

In altre parole, se effettivamente l'art. 2 comma 4-bis fosse incostituzionale nel senso spiegato, sarebbe illegittima l'esclusione dal corso adottata nei confronti ricorrente appellante, e il suo ricorso dovrebbe essere accolto.

Di contro, se l'incostituzionalità non sussistesse, l'esclusione sarebbe legittima, e il ricorso dovrebbe essere respinto.

11. Tale conclusione non cambia anche a fronte di quanto il ricorrente appellante deduce nell'appello (p. 2 dal quarto rigo) e nella propria memoria 27 ottobre 2016, ovvero che, come accennato, di essere stato ammesso con riserva al corso di cui si tratta e di averlo superato, conseguendo così l'abilitazione.



Ciò, ragionevolmente, lo si precisa per migliore comprensione, è avvenuto in forza di un provvedimento di autotutela dell'amministrazione, perché non consta che in proposito nel corso di entrambi i gradi del giudizio siano mai state adottate misure cautelari.

In proposito, peraltro, il ricorrente appellante afferma (memoria ottobre 2016 in fine) di avere ugualmente interesse alla decisione di merito, sia a fini giuridici, perché ritiene di poter conseguire un'immissione in ruolo specifica nella classe 77/a, sia a fini economici, poiché ritiene di poter ottenere anche un ristoro per mancato guadagno dovuto al ritardo nell'immissione stessa.

A fronte di ciò, vale anzitutto il principio giurisprudenziale pacifico, che come tale non richiede puntuali citazioni, per cui anche se gli effetti dell'atto impugnato sono venuti meno non è possibile dichiarare la cessazione della materia del contendere, ovvero l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, ma occorre pronunciare nel merito, se la parte ricorrente prospetta una qualche utilità che potrebbe derivarle dall'annullamento dell'atto in questione.

Sarebbe poi in ogni caso applicabile anche l'espresso disposto dell'art. 34 comma 3 c.p.a. per cui «Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori.».

È quindi evidente che la causa deve comunque essere decisa nel merito, e che nel far ciò della norma dell'art. 2 comma 4-bis questo Giudice deve fare applicazione.

12. La questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta altresì non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

Come è noto, l'art. 405 del decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297, rubricato «Norme comuni ai concorsi per il reclutamento del personale docente», dispone che «Il Ministro della pubblica istruzione, provvede, con proprio decreto, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, alla revisione periodica della tipologia delle classi di concorso per l'accesso ai ruoli del personale docente, ivi compresi quelli dei conservatori di musica e delle accademie, in modo che esse corrispondano ad ampie aree disciplinari, pur nel rispetto di un'adeguata specializzazione».

Vengono così in concreto individuate le classi di concorso stesse, ovvero l'insieme dei requisiti accademici utili per accedere all'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria, sia di primo sia di secondo grado.

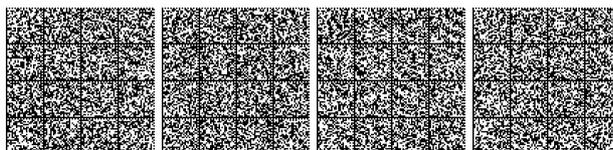
In concreto, quindi, per poter insegnare una data materia nelle scuole del grado citato, il docente deve essere titolare di abilitazione nella classe di concorso corrispondente; a sua volta, per ottenere l'abilitazione, deve aver conseguito un titolo di studio pertinente. A mero titolo di esempio, quindi, per insegnare la matematica, è necessaria l'abilitazione nella corrispondente classe di concorso; per ottenerla, è a sua volta necessario avere conseguito la laurea in quella materia. È poi possibile, a date condizioni, che il semplice laureato, non ancora abilitato, possa insegnare la materia in questione non come titolare di cattedra, ma come supplente, e ciò rappresenta un titolo per ottenere in seguito l'abilitazione.

Nel periodo rilevante per i fatti di causa, le classi di concorso erano quelle previste in generale dal decreto ministeriale 30 gennaio 1998 n. 39, al quale si è fatto sin qui riferimento; per completezza si ricorda che la materia è stata di recente riorganizzata con il decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 2016 n. 19, attuativo dell'art. 64 comma 4 lettera a) del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133.

13. Ciò premesso in via generale, nello specifico interessa l'organizzazione dell'insegnamento dell'educazione musicale, che è impartito com'è noto sia nelle scuole secondarie di primo grado, sia in alcuni ordini di scuola secondaria di secondo grado (si veda la tabella annessa al decreto ministeriale n. 39/1998), e pacificamente comprende una parte teorica, l'insegnamento della teoria musicale e della storia della musica, ed una parte pratica, in cui concretamente si insegna a suonare uno strumento.

Nell'originario impianto del decreto ministeriale n. 39/1998, per tale materia esistevano soltanto le due classi di concorso già ricordate, ovvero la 32/a, che abilitava ad insegnare l'educazione musicale, senza altre distinzioni, presso le scuole secondarie di primo grado, e la 31/a, che abilitava presso le scuole secondarie di secondo grado al medesimo insegnamento, esplicitamente indicato come comprensivo anche dello strumento musicale (v. la tabella citata alla voce corrispondente).

È poi accaduto che presso la scuola secondaria di primo grado venissero istituiti, in via sperimentale, corsi a indirizzo musicale, incentrati sull'insegnamento di uno strumento: sui corsi in questione, intervenne lo specifico decreto ministeriale 6 agosto 1999 già citato, che, con lo scopo dichiarato di ricondurli ad ordinamento, istituì all'art. 9 una classe di concorso nuova, appunto la 77/a, relativa all'insegnamento dello «strumento musicale nella scuola media», denominazione allora in uso per la scuola secondaria di primo grado.



14. Di conseguenza, all'epoca dei fatti di causa, per coprire l'intero insegnamento, teorico e pratico, dell'educazione musicale nella scuola secondaria di primo grado erano necessarie due abilitazioni, la 32/a e la 77/a.

Viceversa, per svolgere un'attività del tutto analoga, al livello superiore della scuola secondaria di secondo grado, era sufficiente una sola abilitazione, la 31/a, con la quale si poteva insegnare tanto la teoria, quanto lo strumento.

A riprova, tale situazione è stata modificata solo con il decreto del Presidente della Repubblica n. 19/2016, che ha istituito la classe di concorso A056, relativa allo «strumento musicale nella scuola secondaria di secondo grado», e rinominato A055 la classe 77/a.

In concreto, ciò è avvenuto nel caso del ricorrente appellante, il quale, come risulta dal suo certificato di servizio già citato, ha insegnato con l'abilitazione 31/a sia la teoria, sia uno strumento, il pianoforte, in una scuola che tale insegnamento prevedeva nei propri programmi, nella specie un istituto magistrale, espressamente contemplato nella tabella annessa al decreto ministeriale n. 39/1998 sotto la voce 31/a.

15. Tutto ciò premesso, ad avviso del Collegio, l'art. 2 comma 4-bis in esame viola l'art. 3 della Costituzione in quanto tratta irragionevolmente in modo difforme situazioni analoghe.

La norma infatti consente di accedere al corso abilitante per la classe 77/a chi sia già abilitato per tutto il complesso dell'educazione musicale, ovvero teoria e strumento, presso la scuola secondaria di secondo grado, in forza dell'abilitazione 31/a, ovvero sia abilitato per la sola parte teorica presso la scuola secondaria di primo grado, in forza dell'abilitazione 32/a, e richiede per entrambe le categorie un'esperienza pratica di insegnamento dello strumento musicale nella scuola secondaria di primo grado, ovvero un servizio nella classe 77/a.

Viceversa, non consente la partecipazione a chi abbia la stessa esperienza pratica, ovvero un servizio come insegnante di strumento, prestata a livello superiore, ovvero nella scuola secondaria di secondo grado, sol perché in questo caso essa è già ricompresa nell'abilitazione 31/a e non si svolge nell'ambito di una distinta e ulteriore classe di concorso.

In sintesi estrema, quindi, la norma preclude una possibilità di miglioramento professionale ad un soggetto potenzialmente più qualificato di quelli direttamente da essa contemplati, ovvero a chi abbia in concreto insegnato lo strumento in una scuola di grado superiore.

16. Alla luce delle considerazioni che precedono, appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4-bis del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 convertito con modificazioni nella legge 4 giugno 2004, n. 143 sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost, nella parte in cui non ammette al corso abilitante per la classe di concorso 77/a previsto dallo stesso art. 2 i soggetti i quali, in possesso dell'abilitazione per la classe di concorso 32/a, abbiano prestato per il periodo minimo di 360 giorni indicato dalla norma servizio di insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di secondo grado.

17. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

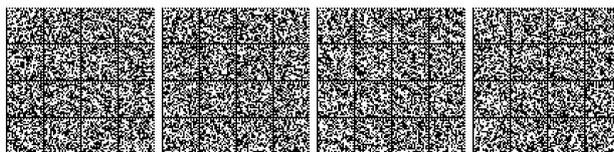
18. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando nel ricorso n. 8323/2012 R.G., così provvede:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4-bis del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 convertito con modificazioni nella legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui non ammette al corso abilitante per la classe di concorso 77/a previsto dallo stesso art. 2 i soggetti i quali, in possesso dell'abilitazione per la classe di concorso 32/a, abbiano prestato per il periodo minimo di 360 giorni indicato dalla norma servizio di insegnamento di strumento musicale presso la scuola secondaria di secondo grado;*

*dispone la sospensione del presente giudizio davanti al Consiglio di Stato e ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*



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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 25 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente;

Bernhard Lageder, consigliere;

Vincenzo Lopilato, consigliere;

Francesco Mele, consigliere;

Francesco Gambato Spisani, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* BARRA CARACCIOLO

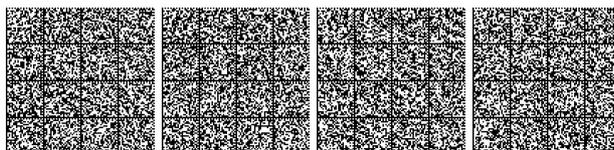
*L'estensore:* GAMBATO SPISANI

17C00240

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-040) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

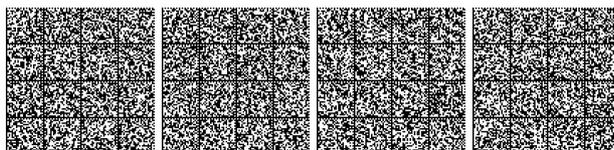
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://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](mailto: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>
<b>Tipo A</b> 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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
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 1 0 0 4 \*

**€ 4,00**

