

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 19

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

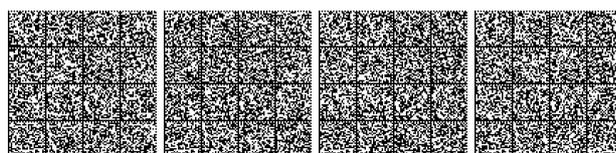
PARTE PRIMA

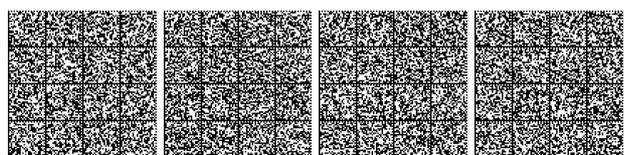
Roma - Mercoledì, 10 maggio 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

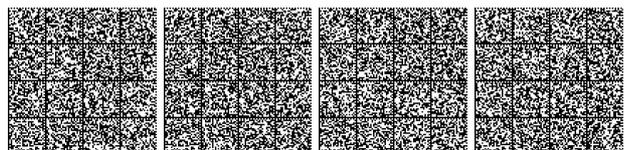
SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **93.** Sentenza 7 marzo - 4 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Acque e acquedotti - Disposizioni varie in materia di servizio idrico integrato (modalità di affidamento; forme di gestione; modelli tariffari; Fondo di solidarietà).
 – Legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), artt. 1, comma 2, lettera *c*), 3, comma 3, lettera *i*), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, commi 2 e 6, 7, comma 3, e 11. Pag. 1
- N. **94.** Sentenza 22 febbraio - 4 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi - Termine decadenziale.
 – Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 30, comma 3. Pag. 15
- N. **95.** Ordinanza 7 marzo - 4 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero e apolide - Diritto all'assegno di maternità - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno.
 – 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. 74. Pag. 24
- N. **96.** Ordinanza 5 aprile - 4 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Contenzioso in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi degli enti territoriali.
 – Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 126, 128, 129 e 130. Pag. 28
- N. **97.** Ordinanza 12 aprile - 4 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Divorzio - Domanda riconvenzionale formulata in scritti difensivi nella fase presidenziale.
 – Legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), art. 4, comma 10, come sostituito dall'art. 2, comma 3-*bis*), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80. Pag. 30



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **29.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2017 - Spesa relativa al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che svolge attività presso i gruppi consiliari.
 - Legge della Regione Lazio 31 dicembre 2016, n. 17 (Legge di Stabilità regionale 2017), art. 3, comma 73 [, modificativo del comma 5 dell'articolo 37 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale)]. Pag. 33
- N. **30.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Partecipazione dei Comuni e dei loro enti e organismi strumentali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - Definizione delle sanzioni a carico degli enti locali per il mancato conseguimento dell'equilibrio dei bilanci.
 - Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), art. 10, comma 2, lett. d) [, modificativo del comma 1 dell'articolo 8 della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)"]]. Pag. 35
- N. **31.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Turismo - Norme della Regione Toscana - Disciplina della locazione turistica di immobili - Definizione dell'attività di guida ambientale.
 - Legge della Regione Toscana 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale), artt. 70, 122 e 123. Pag. 38
- N. **62.** Ordinanza della Corte di cassazione - Sezioni unite civili del 28 dicembre 2016
Porti e aeroporti - Fondo per i servizi antincendi negli aeroporti - Contributo a carico delle società di gestione degli aeroporti - Esclusione, con norma interpretativa, della natura tributaria dell'obbligazione.
 - Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"), art. 1, comma 478 [, modificativo del comma 1 dell'articolo 39-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222]. Pag. 43
- N. **63.** Ordinanza del Tribunale di Modena del 6 dicembre 2016
Cittadinanza - Straniero - Acquisto della cittadinanza - Obbligo della prestazione del giuramento di essere fedele alla Repubblica - Previsione dell'obbligo di prestazione del giuramento anche laddove tale adempimento non possa essere prestato da parte di persona affetta da disabilità a causa di tale condizione patologica.
 - Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 10; decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), art. 7, comma 1; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), art. 25, comma 1. Pag. 50



- N. **64.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 3 gennaio 2017
Impiego pubblico - Previdenza - Magistrati - Esclusione dell'applicabilità al personale di magistratura della disciplina di cui al decreto-legge n. 90 del 2014 a tutela del conseguimento del minimo pensionistico.
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, commi 1, 2, 3 e 5. Pag. 54
- N. **65.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 20 gennaio 2017
Enti locali - Comuni la cui popolazione rientri in un certo limite - Esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali.
 – Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, commi 26, 27, 28, 29, 30 e 31.
Enti locali - Norme della Regione Campania - Attuazione dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Disciplina delle dimensioni territoriali relativamente a tale esercizio.
 – Legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 ("Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)'), art. 1, commi 110 e 111. Pag. 61

RETTIFICHE

- Comunicato relativo al ricorso n. 1 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato il 16 luglio 2015. (Ricorso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - 1ª serie speciale - n. 33 del 19 agosto 2015).** Pag. 71





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 93

Sentenza 7 marzo - 4 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque e acquedotti - Disposizioni varie in materia di servizio idrico integrato (modalità di affidamento; forme di gestione; modelli tariffari; Fondo di solidarietà).

- Legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), artt. 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, commi 2 e 6, 7, comma 3, e 11.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

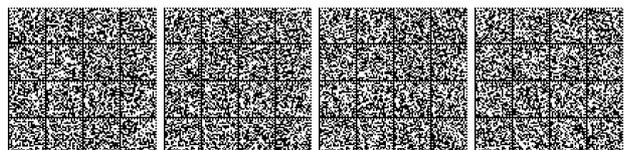
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-23 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2015 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;
udito l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 20-23 ottobre 2015, depositato il 22 ottobre 2015 e iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diversi articoli della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19, recante «Disciplina in materia di risorse idriche».

1.1.- In primo luogo, il Governo impugna i commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015, i quali così recitano: «2. La disciplina dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato è di prevalente interesse pubblico e non riveste carattere lucrativo. Per tale ragione, può essere affidata dalle Assemblee Territoriali Idriche di cui all'articolo 3, comma 2, ad enti di diritto pubblico, quali Aziende speciali, Aziende speciali consortili, consorzi tra



comuni, società a totale partecipazione pubblica, a condizione che i comuni, che compongono le Assemblee, esercitino nei confronti dei soggetti affidatari un controllo analogo. 3. La gestione del medesimo servizio idrico integrato può essere affidata, per un periodo non superiore a nove anni, all'esito di procedure di evidenza pubblica e con esclusione delle procedure di affidamento di cui agli articoli 56 e 57 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come recepito nella Regione con legge regionale 12 luglio 2011, n. 12 e successive modifiche ed integrazioni, a soggetti privati, ivi comprese le società miste a partecipazione pubblica. Tale affidamento ha luogo previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità dell'affidamento, rispetto alle ipotesi di cui al comma 2 [...]».

Tali disposizioni sarebbero viziate sotto tre differenti profili.

1.1.1.- La previsione di un'asimmetria tra l'affidamento in house della gestione del servizio idrico integrato (in seguito, anche *SII*), per il quale non è stabilito alcun termine di durata, e l'affidamento a privati mediante procedura di evidenza pubblica, ristretto nel termine massimo di nove anni, eccederebbe dalle competenze di cui all'art. 14, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana, di seguito: statuto della Regione siciliana), violando:

- l'art. 3, primo comma, della Costituzione, in relazione al principio di eguaglianza e ragionevolezza;

- l'art. 117, comma secondo, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, in quanto l'affidamento in house a tempo indeterminato contrasterebbe con il principio secondo cui il servizio deve essere organizzato in modo da garantire il recupero dei costi;

- gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché in riferimento all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque), dai quali si desumerebbero i principi di pari trattamento tra impresa pubblica e impresa privata e di recupero dei costi;

- l'art. 117, comma secondo, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento all'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, che non ammetterebbe discriminazioni in base alla natura pubblica, mista o privata del soggetto affidatario;

- l'art. 117, comma secondo, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 151, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006 e 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011, i quali attribuiscono all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas e il sistema idrico (di seguito: AEEGSI) il compito di predisporre la convenzione tipo della gestione, definendo anche «la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni»;

- l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana, dato che il principio del recupero dei costi costituirebbe una «norma di grande riforma economico-sociale».

1.1.2.- L'art. 4, comma 2, nella parte in cui non prevede che gli enti di diritto pubblico cui è possibile affidare la gestione del servizio idrico integrato svolgano la loro attività in prevalenza nei confronti dell'ente affidante, non rispetterebbe le condizioni stabilite dal diritto dell'Unione europea per l'affidamento in house. Per questo motivo, la disposizione violerebbe:

- l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana;

- l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in riferimento all'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006;

- gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE.

1.1.3.- L'art. 4, comma 3, garantirebbe un regime di favore per l'affidamento in house rispetto all'affidamento tramite procedura di evidenza pubblica, dovendo, il soggetto affidante che sceglie questo secondo sistema, assolvere a uno speciale onere motivazionale. È prevista, infatti, una «previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità dell'affidamento». La disposizione violerebbe:

- l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana;

- l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in riferimento all'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, che non prevede analogo onere motivazionale;

- gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 TFUE, in quanto secondo il diritto dell'Unione europea l'affidamento in house rappresenta una «eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara», come affermato da questa Corte nella sentenza n. 325 del 2010;

1.2.- L'art. 4, comma 4, recita: «Nell'ipotesi di affidamento prevista dal comma 3 i bandi di gara prevedono, a pena di nullità, che: *a*) le condizioni economiche dell'affidamento non possano mutare per tutta la sua durata, rimanendo a carico dell'affidatario anche gli oneri relativi ad eventuali varianti, per qualsiasi causa necessarie, ove funzionali



all'espletamento del servizio; *b*) il contratto di affidamento sia risolto di diritto, ove il servizio venga interrotto per più di quattro giorni e interessi almeno il 2 per cento della popolazione, fermo restando che, ove qualsiasi interruzione anche di diversa natura si protragga per più di un giorno, l'affidatario è tenuto al pagamento di una penale di importo non inferiore ad euro 100.000 e non superiore ad euro 300.000 per giorno di interruzione. Le fidejussioni definitive del contratto di affidamento devono garantire l'ipotesi di pagamento della penale di cui alla presente lettera».

Avverso tale previsione il Governo articola tre ordini di censure.

1.2.1.- Nel porre a carico dell'affidatario ogni variazione economica che possa intervenire nel periodo di affidamento per qualsiasi causa, anche non imputabile al gestore, la disposizione contrasterebbe con il principio, di derivazione comunitaria, di copertura dei costi e di equilibrio economico finanziario della gestione.

Ne conseguirebbe la violazione:

- degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE, all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE;

- dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana;

- dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, commi 11 e 14, del decreto-legge n. 70 del 2011, e agli artt. 2, lettera *e*), e 3, comma 1, lettera *c*), del d.P.C.m. 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201).

1.2.2.- La disposizione censurata colliderebbe, in secondo luogo, con l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale attribuisce all'AEEGSI il compito di definire, nell'ambito della convenzione tipo: «i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze» (comma 2, lettera *e*); nonché «le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile» (comma 2, lettera *o*).

1.2.3.- Nella parte in cui prevede condizioni per l'affidamento del servizio tramite procedure di evidenza pubblica ulteriori e più rigorose rispetto a quelle previste per l'affidamento in house, la disposizione regionale renderebbe eccessivamente difficile l'organizzazione di un servizio in grado di recuperare efficacemente i costi nel corso di una gestione già di sé molto breve (avente durata massima di nove anni), determinando una disparità di trattamento tra situazioni analoghe.

La norma si porrebbe quindi in contrasto con:

- l'art. 3, primo comma, Cost., in relazione al principio di eguaglianza e ragionevolezza;

- l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana;

- l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in riferimento all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006;

- gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

1.3.- Viene impugnato l'art. 4, comma 7, il quale recita: «Al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la costituzione di sub-ambiti ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera *i*), composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio».

Secondo il ricorrente, tale norma presenterebbe profili di illegittimità costituzionale sia in relazione alle modalità di affidamento del servizio, sia in relazione alla frammentazione dell'unicità della gestione nell'ambito.

1.3.1.- Sotto il primo profilo, contrasterebbe con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale dispone che l'affidamento del servizio deve avvenire in una delle forme «previste dall'ordinamento europeo», nonché nel rispetto «della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica», escludendo la possibilità della gestione diretta del servizio consentita invece dalla norma censurata.

Ne risulterebbero violati:

- l'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost., in riferimento all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006;

- l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana;

- gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE.

In via consequenziale, il ricorrente sollecita questa Corte a dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), costituzionalmente illegittimo anche l'art. 5, comma 6, della legge regionale impugnata, secondo cui: «[n]elle more dell'espletamento delle procedure di cui



all'art. 4, i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all'art. 147, comma 2, lettera *b*), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell'articolo 4».

1.3.2.- Sotto altro aspetto, la disposizione impugnata, consentendo la costituzione di sub-ambiti, si porrebbe in contrasto con la legislazione statale - in riferimento agli artt. 147, 149-*bis* e 172 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 3-*bis*, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148 - la quale mira ad assicurare l'unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale e l'integrazione verticale e orizzontale dei servizi, superando la frammentazione gestionale determinata dall'esistenza di gestioni comunali di dimensioni inadeguate rispetto alla mole di investimenti necessari (vengono citati stralci della sentenza n. 32 del 2015). Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento alle citate norme statali interposte.

1.4.- L'art. 4, comma 8, della legge impugnata recita: «8. I comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nonché i comuni delle isole minori ed i comuni di cui al comma 6 dell'articolo 1 della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2 possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica».

Secondo il ricorrente, anche tale disposizione presenterebbe profili di illegittimità costituzionale, sia con riguardo alle modalità di affidamento, sia per quel che riguarda l'effetto di frammentazione della gestione nell'ambito ottimale che essa determina.

1.4.1.- Quanto al primo aspetto, per le stesse considerazioni illustrate in relazione all'art. 4, comma 7, la norma sarebbe incostituzionale per violazione dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e dell'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost., in riferimento all'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché degli art. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106, lettera *a*), del TFUE.

1.4.2.- Quanto al secondo profilo, la difesa statale osserva che l'art. 147, comma 2-*bis*, lettera *a*), del d.lgs. n. 152 del 2006, nel disciplinare i casi di eccezione al vincolo dell'unicità della gestione nell'ambito ottimale, fa salve «le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148». Su queste basi, la disposizione regionale impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui estende la richiamata eccezione anche ai «comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato», continuando nella gestione diretta (art. 1, comma 6, della legge regionale siciliana n. 2 del 2013). La fattispecie normativa regionale sarebbe del tutto estranea alla *ratio* dell'eccezione stabilita dalla norma statale. Il contrasto si determinerebbe anche in relazione all'estensione della deroga ai «casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica», da valutarsi discrezionalmente pro futuro, a fronte di una previsione statale concernente le sole gestioni già «esistenti».

1.4.3.- Il Governo chiede dunque che la norma sia dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e dell'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost., in riferimento agli artt. 147, comma 2-*bis* e 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché degli art. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE. In via consequenziale, aggiunge che dovrebbe essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 1, secondo cui: «L'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità destina i finanziamenti previsti per l'adeguamento degli impianti di depurazione e delle reti idriche anche ai comuni degli ambiti privi del soggetto gestore ed ai comuni di cui all'articolo 1, comma 6, della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2.».

1.5.- Viene impugnato l'art. 3, comma 3, lettera *i*), il quale recita: «L'Assemblea territoriale idrica svolge le seguenti funzioni: [...] delibera, su proposta dei comuni facenti parte del medesimo ATO, la costituzione di sub-ambiti previo parere dell'Assessorato regionale competente da rendersi entro sessanta giorni».

La disposizione, consentendo la costituzione di sub-ambiti, sarebbe illegittima per le stesse ragioni esposte con riferimento all'art. 4, comma 7, e cioè per violazione dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e dell'art. 117, comma 2, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 147, 149-*bis* e 172 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 3-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, del d.l. n. 138 del 2011.

1.6.- Vengono impugnati gli artt. 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015.

Secondo il Governo tali disposizioni, nella parte in cui attribuiscono alla Giunta ricorrente regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, violerebbero le competenze esclusive dello Stato previste dall'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in relazione agli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, del d. l. n. 70 del 2011 (in combinato dispo-



sto con l'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e con l'art. 3 del d.P.C.m. 20 luglio 2012). Il ricorrente precisa che nello statuto della Regione siciliana non è contenuta alcuna disposizione che assegni alla Regione competenza legislativa esclusiva per la disciplina della materia tariffaria, come confermerebbe la circostanza che in Sicilia ha sempre trovato applicazione la disciplina statale in materia di determinazione delle tariffe del SII (con particolare riferimento al Metodo tariffario normalizzato di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici del 1° agosto 1996 e, ancora prima, ai provvedimenti del CIPE).

Nella denegata ipotesi in cui si ritenesse che alla Regione siciliana debbano essere riconosciute particolari forme di autonomia in materia di determinazione della tariffa, le citate disposizioni statali in tema di regolazione tariffaria dell'AEEGSI dovrebbero ritenersi comunque norme di «grande riforma economico-sociale della Repubblica», al cui rispetto sarebbe chiamata anche la Regione siciliana nell'esercizio delle proprie competenze legislative primarie. In ogni caso, la disposizione impugnata sarebbe illegittima nella parte in cui non prevede che i provvedimenti adottati dalla Giunta regionale devono «conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale» al fine di assicurare «una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali» (così come prescritto dalla sentenza di questa Corte n. 142 del 2015 con riguardo alla Regione autonoma Valle d'Aosta).

Da ultimo, il Governo avverte che il riconoscimento di una competenza esclusiva della Regione siciliana in materia di determinazione delle tariffe del SII potrebbe generare richieste di restituzione da parte degli utenti di quanto erroneamente versato, in forza dei provvedimenti dell'Autorità, per i bienni 2012/2013 e 2014/2015.

1.7.- L'art. 11 della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015 sarebbe illegittimo anche sotto i seguenti due ulteriori profili.

1.7.1.- Il modello tariffario dettato dalla disposizione regionale escluderebbe il segmento del servizio idrico relativo alla depurazione. Tale conclusione, oltre che dalla lettera della norma impugnata, sarebbe avvalorata dall'autonoma considerazione che l'art. 27, comma 1, n. 3, lettera e), della legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), riserva al servizio di depurazione, la cui organizzazione è attribuita ai liberi consorzi di comuni, senza che sia fatta menzione alcuna degli ulteriori servizi che compongono il SII.

Interpretata nel senso di escludere la depurazione dall'insieme dei servizi il cui costo deve essere recuperato mediante la tariffa, la norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 119, 141, comma 2, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, e con l'art. 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011. Queste norme esprimono il principio dell'intero recupero dei costi in relazione a tutti i segmenti del SII, nonché il principio del «chi inquina paga», con la conseguenza che sarebbero violati l'art. 117, comma secondo, lettere e) e s), Cost. e l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana.

La norma violerebbe anche la direttiva 2000/60/CE (in particolare il suo considerando n. 38 e il suo art. 9), che enuncia i principi del recupero integrale dei costi e del «chi inquina paga», con conseguente violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

1.7.2.- Oltre che per i motivi esposti al punto precedente, secondo il Governo l'art. 11 sarebbe illegittimo anche nella parte in cui prevede che «[i]n relazione al livello di qualità della risorsa idrica ovvero nei casi in cui la stessa non è utilizzabile per fini alimentari, la tariffa è ridotta in una misura pari al 50 per cento».

Avendo la legge impugnata optato per un modello di gestione che esclude in radice la generazione di qualunque profitto (come si desumerebbe dagli artt. 1, commi 1, 2, lettera c, e 4, commi 1 e 2), la prevista riduzione del 50 per cento della tariffa (ove la risorsa idrica non sia utilizzabile per fini alimentari anche in assenza di qualunque responsabilità del gestore) contrasterebbe con il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici.

Ne conseguirebbe la violazione:

- dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana;
- dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011;
- nonché degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 9 della direttiva 2000/60/CE, e al considerando n. 38 della medesima.

1.8.- Per le medesime ragioni, anche la previsione contenuta all'art. 4, comma 6, secondo cui «[p]er i disservizi di cui al comma 4, lettera b), prodotti dalle gestioni interamente pubbliche, le tariffe a carico degli utenti sono proporzionalmente ridotte [...]», violerebbe:

- l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana;



- l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011;

- nonché gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 9 della direttiva 2000/60/CE, e al considerando n. 38 della medesima.

1.9.- L'art. 4, comma 12, prevede l'istituzione di un Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, destinato ad essere alimentato per il primo anno attraverso le risorse derivanti dalla tariffa del servizio idrico integrato, e successivamente «mediante un accantonamento a carico del gestore, nella misura pari allo 0,2 per cento del fatturato complessivo annuo».

Osserva la difesa statale che la tariffa, in quanto unica fonte di approvvigionamento economico del gestore, è destinata anche a costituire e alimentare il fondo in questione. Di conseguenza, essa dovrebbe essere determinata anche tenuto conto del finanziamento del Fondo di solidarietà, da considerare alla stregua di un costo del servizio per la gestione del rischio di morosità. Tale circostanza, tuttavia, sarebbe contraddetta dall'art. 11 della legge impugnata, che prevedrebbe una tariffa determinata esclusivamente sulla base dei costi vivi del servizio, al netto di quanto occorre per finanziare il Fondo. La tariffa sarebbe, per questi motivi, inadeguata a realizzare un'effettiva integrale copertura dei costi, con conseguente violazione:

- dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana;

- dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011;

- degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 9 della direttiva 2000/60/CE, e al considerando n. 38.

1.10.- Viene impugnato anche l'art. 1, comma 2, lettera *c*), che recita: «[...] Gli acquedotti, le reti fognarie, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli enti locali».

Secondo il Governo, la disposizione determinerebbe effetti espropriativi generalizzati nei confronti dei beni in essa elencati che siano in proprietà di privati alla data della sua entrata in vigore. Per questo essa eccederebbe dalle competenze statutarie e violerebbe:

- gli artt. 3, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., nella misura in cui «la generalizzazione e la indeterminatezza degli effetti espropriativi rendono impossibile valutare se sussistano i motivi di interesse generale» in ciascuno dei casi coinvolti che soli, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, Cost., possono giustificare un provvedimento espropriativo, caratterizzando in tal modo la norma in questione in senso profondamente irragionevole, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.»;

- l'art. 42, terzo comma, Cost., e l'art. 117 Cost., in riferimento all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il provvedimento (legislativo) espropriativo non prevedrebbe alcun indennizzo;

- l'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, dovendosi interpretare la competenza legislativa primaria della Regione in materia di «espropriazione» come riferita esclusivamente agli aspetti amministrativistici (sono citate le sentenze n. 95 del 1966 e n. 49 del 1961).

2.- La Regione siciliana non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera *c*), 3, comma 3, lettera *i*), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), per violazione dell'art. 14, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), nonché degli artt. 3, primo comma, 11, 42, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *s*), della Costituzione.

2.- La giurisprudenza di questa Corte riconduce ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010,



n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009).

2.1.- Tale giurisprudenza, tuttavia, riferita al riparto delle attribuzioni fra lo Stato e le regioni ad autonomia ordinaria, non è immediatamente trasponibile nell'odierno giudizio di costituzionalità, nel quale occorre preliminarmente definire l'ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia a una regione ad autonomia speciale (sentenze n. 51 del 2016 e n. 142 del 2015, riferite, rispettivamente, alla Provincia autonoma di Trento e alla Regione autonoma Valle d'Aosta).

L'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, nell'enumerare le materie nelle quali la Regione siciliana ha potestà legislativa primaria, contiene un generico riferimento alle «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (lettera *i*), ma la previsione è da riferire alla mera disciplina demaniale del bene idrico e marittimo, come si desume sia dal dato letterale, che significativamente considera l'acqua in quanto oggetto di opera pubblica, sia dal dato di contesto del collegamento con la norma statutaria, che dispone l'appartenenza delle acque pubbliche al demanio regionale, con l'eccezione delle acque che interessano la difesa e i servizi di carattere nazionale (art. 32).

I servizi pubblici compaiono invece tra le materie di potestà legislativa regionale concorrente. Infatti, ai sensi dell'art. 17 del medesimo statuto di autonomia, è previsto che: «Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: [...] «assunzione di pubblici servizi» (lettera *h*), nonché «tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale» (lettera *i*).

Trattandosi in questo caso di competenze meno ampie rispetto a quelle spettanti alle regioni ordinarie, nello stesso ambito, in base all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 29 del 2006), alla Regione siciliana deve essere riconosciuta, in applicazione della cosiddetta «clausola di maggior favore» contenuta all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), potestà legislativa residuale, per quanto limitata dalle competenze esclusive trasversali dello Stato interferenti con la materia del servizio idrico integrato (in seguito, anche «SII»). In numerosi precedenti, questa Corte ha affermato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in virtù del loro carattere «finalistico», «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 291, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006), come appunto accade nel caso della disciplina del servizio idrico integrato.

2.2.- È opportuno precisare che questa Corte ha riconosciuto che spetta alla Regione autonoma Valle d'Aosta (sentenza n. 142 del 2015) e alla Provincia autonoma di Trento (sentenza n. 51 del 2016) potestà legislativa primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, sulla base di un sistema di previsioni statutarie che non è dato ravvisare per la Regione siciliana.

Si tratta, infatti, nel caso della Provincia autonoma di Trento, dell'attribuzione, ad opera del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), della competenza legislativa primaria in materia di «acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, numero 17), di «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione mediante aziende speciali» (art. 8, numero 19) e di «opere idrauliche» (art. 8, numero 24).

E si tratta a sua volta, nel caso della Valle d'Aosta, in primo luogo della competenza primaria riconosciuta dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) nelle materie delle «acque minerali e termali» (art. 2, primo comma, lettera *i*), e delle «acque pubbliche destinate ad irrigazione ed uso domestico» (art. 2, primo comma, lettera *m*), con una marcata differenza, dunque, rispetto alla previsione statutaria siciliana che, come visto, individua l'ambito delle acque pubbliche oggetto di competenza regionale nella circostanza che «non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (art. 14, lettera *i*). In secondo luogo, lo statuto assegna alla Regione in regime di potestà integrativo-attuativa le materie «igiene e sanità» (art. 3, primo comma, lettera *l*) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 3, primo comma, lettera *o*), e la normativa di attuazione contenuta nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche) - la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione (*ex art. 48-bis* dello statuto), possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle



regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 51 del 2006) - trasferisce «al demanio della Regione tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili», prevedendo che la Regione stessa eserciti «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio e in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 1, primo e secondo comma).

2.3.- Individuato così nella competenza legislativa residuale il titolo di intervento della Regione siciliana nella disciplina del servizio idrico integrato, è possibile passare ad esaminare puntualmente le censure del Governo.

3.- Il Governo impugna i commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015, sotto tre differenti profili.

3.1.- Le disposizioni censurate, sulla gestione del SII, non prevedono alcun termine di durata per l'affidamento in house, mentre stabiliscono un termine massimo di nove anni per l'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica. Per tale motivo esse violerebbero: l'art. 3, primo comma, Cost., in relazione al principio di eguaglianza e ragionevolezza; l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 149-bis e 151, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), i quali non ammettono discriminazioni in base alla natura pubblica, mista o privata del soggetto affidatario; l'art. 117, comma secondo, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento all'art. 151, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, che attribuiscono all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito AEEGSI) il compito di predisporre la convenzione tipo di gestione, definendo anche «la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni»; l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011, secondo cui il servizio deve essere organizzato in modo da garantire il recupero dei costi; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana, poiché il principio del recupero dei costi costituisce una «norma di grande riforma economico-sociale»; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (da ora: TFUE), nonché in riferimento al considerando n. 38 e all'art. 9 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 (che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque), da cui si desumono i principi di pari trattamento tra impresa pubblica e impresa privata e di recupero dei costi.

3.1.1.- La questione è fondata.

Va ribadito che - alla stregua della già richiamata giurisprudenza di questa Corte - la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza» (*ex plurimis*, sentenza n. 117 del 2015). Le norme regionali censurate derogano all'art. 151, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che, indipendentemente dalla natura pubblica, mista o privata del soggetto affidatario, nella convenzione stipulata tra l'ente di governo dell'ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato, sia definita anche la durata dell'affidamento, in ogni caso «non superiore comunque a trenta anni».

La deroga introdotta dal legislatore regionale - che comporta un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento - si pone dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

3.2.- Sotto altro profilo, il Governo lamenta che l'art. 4, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015 non rispetterebbe le condizioni stabilite dal diritto dell'Unione europea per l'affidamento in house, nella parte in cui non prevede che gli enti di diritto pubblico cui è possibile affidare la gestione del servizio idrico integrato svolgano la loro attività in prevalenza nei confronti dell'ente affidante. Per questo motivo la norma sarebbe illegittima per violazione dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in riferimento all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE.

3.2.1.- Anche tale questione è fondata, per le stesse ragioni di inerenza della disciplina delle modalità di affidamento del servizio alla competenza legislativa esclusiva dello Stato fissata all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost.

Ai sensi dell'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, «[l']affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house [...]». In base alla giurisprudenza comunitaria, rientra nella nozione di in house providing l'affidamento a società a totale partecipazione pubblica sulle quali gli enti titolari del capitale sociale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri organi e apparati e che realizzano la parte prevalente della propria attività per gli enti controllanti (a partire dal noto caso Teckal, Corte di Giustizia dell'Unione europea, 18 novembre 1999, in causa C -107/98). I presupposti che legittimano l'in house providing sono codificati dall'art. 12 della direttiva 24/2014/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE) e, da ultimo, attuati con l'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE



sull'aggiudicazione dei contratti di concessione sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), e l'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

La tassatività dei requisiti dell'in house esclude che la legge regionale possa definire diversamente i presupposti necessari per qualificare l'affidamento di un servizio a una società partecipata come scelta di autoorganizzazione, in particolare elidendo il requisito dell'attività prevalente, come fa la norma siciliana impugnata.

Il successivo comma 9 dell'art. 4 prescrive sì che l'«esercizio della propria attività istituzionale [avvenga] in via prevalente in favore dell'ente o degli enti pubblici titolari del relativo capitale sociale», ma limita tale vincolo alle società a capitale interamente pubblico già titolari di affidamento (al momento dell'entrata in vigore della nuova legge) che vogliono continuare a gestire il servizio idrico integrato.

3.3.- Il Governo censura l'art. 4, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015 nella parte in cui, per l'affidamento tramite procedura di evidenza pubblica, impone una «previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità dell'affidamento, rispetto alle ipotesi di cui al comma 2». La norma violerebbe l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE.

3.3.1.- La questione è fondata, ancora una volta per violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di affidamento del servizio idrico integrato, in quanto la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, che non prevede analogo onere di motivazione per l'esternalizzazione del SII.

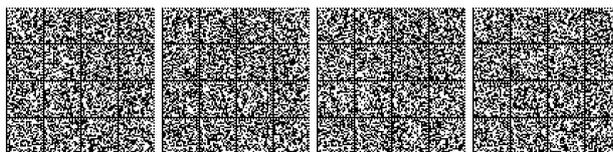
4.- Il Governo impugna l'art. 4, comma 4, lettera a), nella parte in cui pone a carico dell'affidatario ogni variazione economica che possa intervenire nel periodo di affidamento per qualsiasi causa, anche non imputabile al gestore. La disposizione regionale violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale attribuisce all'AEEGSI il compito di definire, nell'ambito della convenzione tipo, «i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze» (lettera e), nonché «le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile» (lettera o); l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché in riferimento all'art. 10, commi 11 e 14, del d.l. n. 70 del 2011, e agli artt. 2, lettera e), e 3, comma 1, lettera c), del d.P.C.m. del 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 1, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201), i quali dettano il principio di copertura dei costi e di equilibrio economico finanziario della gestione; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE e all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE, da cui si desume il principio di copertura dei costi e di equilibrio economico finanziario della gestione; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana.

4.1.- La questione è fondata.

È dirimente considerare che la disposizione regionale contrasta con l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale attribuisce, al comma 2, all'Autorità il compito di definire, nell'ambito della convenzione tipo, «le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile» (lettera o) e «i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze» (lettera e).

La norma statale è diretta a preservare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e ad assicurare all'utenza efficienza e affidabilità del servizio. Trattandosi di profili che attengono alla tutela della concorrenza, si deve concludere che i poteri legislativi esercitati con la norma censurata invadono la competenza legislativa esclusiva statale disciplinata all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.- Viene impugnato l'art. 4, comma 7, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015, secondo cui, «[a] fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la costituzione di sub-ambiti ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera i), composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio». La disposizione violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale esclude la possibilità di una gestione diretta del servizio; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, consentendo la costituzione di sub-ambiti, si porrebbe in contrasto con gli artt. 147, 149-bis e 172 del d.lgs. n. 152 del 2006, e 3-bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finan-



ziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, i quali mirano ad assicurare l'unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale e l'integrazione-verticale e orizzontale dei servizi; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE.

Il ricorrente chiede altresì che, in via consequenziale, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge regionale impugnata, secondo cui «[n]elle more dell'espletamento delle procedure di cui all'art. 4, i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all'art. 147, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell'articolo 4».

5.1.- Le censure formulate dal Governo - riferite, sia alle modalità di affidamento del servizio, in quanto se ne autorizza la gestione diretta, pubblica e in forma associata, sia alla frammentazione dell'unicità della gestione che consegue alla costituzione di sub-ambiti - devono essere accolte.

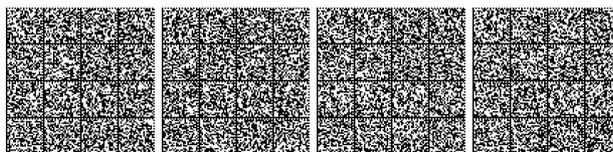
In primo luogo, la disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, nel rispetto del «principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale», non contempla la possibilità per i singoli comuni di associarsi autonomamente per la gestione diretta del servizio idrico «al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti». Come più volte ricordato, la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, «tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato» (sentenze n. 134 del 2013 e n. 325 del 2010), e quindi rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Consentendo la costituzione di sub-ambiti, inoltre, la norma regionale impugnata viola anche sotto un altro profilo la riserva statale di disciplina delle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». La soluzione adottata dal legislatore regionale si pone invero in contrasto insanabile con l'invocata normativa interposta, costituita dall'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), prevede che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), e che le regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, purché ne sia assicurato lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi, rilevanti in questa sede, di unitarietà della gestione e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, nonché di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici.

Questa Corte ha chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009). Al contempo, la stessa disciplina ricade nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente in quanto «l'allocatione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa "come 'sistema' [...] nel suo aspetto dinamico" (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007)» (sentenza n. 246 del 2009).

5.2.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, all'art. 5, comma 6, della legge regionale impugnata, secondo cui «[n]elle more dell'espletamento delle procedure di cui all'articolo 4, i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all'art. 147, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell'articolo 4». L'annullamento di quest'ultima disposizione rende infatti inapplicabile il citato art. 5, comma 6.

6.- Viene impugnato, altresì, l'art. 4, comma 8, che recita: «I comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nonché i comuni delle isole minori ed i comuni di cui al comma 6 dell'articolo 1 della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2 possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica». Secondo il Governo la norma violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento agli artt. 147, comma 2-*bis*, e 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto contempla un'ecce-



zione non consentita al principio di unicità della gestione nell'ambito ottimale; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE. Il Governo chiede inoltre che in via consequenziale sia dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 1, secondo cui «[l']Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità destina i finanziamenti previsti per l'adeguamento degli impianti di depurazione e delle reti idriche anche ai comuni degli ambiti privi del soggetto gestore ed ai comuni di cui all'articolo 1, comma 6, della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2».

6.1.- La questione è fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per i profili di censura attinenti alle modalità di affidamento, valgono anche in questo caso le considerazioni innanzi illustrate sull'art. 4, comma 7, alle quali si rinvia.

Per quanto concerne invece l'effetto di frammentazione della gestione, è necessaria una precisazione aggiuntiva sul quadro normativo di riferimento.

L'art. 7, comma 1, lettera b), numero 4), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, introduce, tra l'altro, modifiche all'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006. Con esse sono rafforzate le modalità attuative della definizione degli ambiti territoriali ottimali e, dopo il comma 2 del citato art. 147, è aggiunto il seguente comma: «2-bis. Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve: a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti».

Il richiamato comma 5 dell'art. 148 recita: «Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente».

Alla luce della disciplina citata è agevole constatare che il legislatore regionale non ha rispettato i limiti della deroga introdotta dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del servizio idrico integrato, quanto all'individuazione dei comuni ai quali tale facoltà è concessa. Riferendosi alla fattispecie dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione siciliana 9 gennaio 2013, n. 2 (Norme transitorie per la regolazione del servizio idrico integrato), la norma censurata estende infatti l'eccezione ai «comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato», i quali «possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica» (art. 1, comma 6, citato). Si tratta di un'eccezione del tutto estranea alla *ratio* della normativa statale, per la quale la possibilità di derogare all'unicità della gestione del servizio si giustifica esclusivamente in ragione di un elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica di talune aree del territorio.

6.2.- Non sussistono peraltro gli estremi per dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 9, comma 1, secondo cui «[l']Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità destina i finanziamenti previsti per l'adeguamento degli impianti di depurazione e delle reti idriche anche ai comuni degli ambiti privi del soggetto gestore ed ai comuni di cui all'articolo 1, comma 6, della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2». La disposizione regionale sui finanziamenti destinati all'adeguamento degli impianti idrici non è legata infatti da un rapporto di necessaria presupposizione rispetto all'art. 4, comma 8, dichiarato incostituzionale. Né può dirsi che la perdurante esistenza dell'art. 9, comma 1, sia idonea a frustrare la precedente dichiarazione di illegittimità.

7.- Il Governo censura l'art. 3, comma 3, lettera i), della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015, secondo cui «L'Assemblea territoriale idrica svolge le seguenti funzioni: [...] delibera, su proposta dei comuni facenti parte del medesimo ATO, la costituzione di sub-ambiti previo parere dell'Assessorato regionale competente da rendersi entro sessanta giorni».



La disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in riferimento agli artt. 147, 149-*bis* e 172 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 3-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, del decreto-legge n. 138 del 2011, nonché l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana.

7.1.- La questione è fondata per le stesse ragioni esposte a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 7 e 8, della legge impugnata, alle quali interamente si rinvia.

8.- Vengono impugnati gli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015, nella parte in cui attribuiscono alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura.

Ne risulterebbero violati: l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, del decreto-legge n. 70 del 2011 (in combinato disposto con l'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e con l'art. 3 del d.P.C.m. 20 luglio 2012); in subordine, l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana, in quanto le sopra citate norme in tema di regolazione tariffaria ad opera dell'AEEGSI dovrebbero ritenersi norme fondamentali di riforma economico-sociale, al cui rispetto sarebbe chiamata anche la Regione siciliana, nell'esercizio delle proprie competenze legislative primarie. A ciò si aggiunge che la disposizione impugnata sarebbe comunque illegittima nella parte in cui non prevede che i provvedimenti adottati dalla Giunta regionale debbano «conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale» al fine di assicurare «una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali».

8.1.- La questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale, come si è detto, riconduce la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost. (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009). Richiamando ancora una volta quanto già esposto circa la competenza esclusiva statale in materia di tariffa del servizio idrico, ex art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., occorre sottolineare che l'uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce, in primo luogo, un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, evitando che si producano arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale. Il nesso della previsione con la tutela della concorrenza si spiega anche perché la regolazione tariffaria deve assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e l'efficienza e affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere *c*, *d*, *e*, del codice dell'ambiente) attraverso il meccanismo di price cap (artt. 151 e 154, comma 1, del codice dell'ambiente), «diretto ad evitare che il concessionario [*recte*: gestore] unico abusi della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008).

Sotto altro profilo, attraverso la determinazione della tariffa il legislatore statale fissa livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perseguendo la finalità di garantire la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà e salvaguardando così la vivibilità dell'ambiente e le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. La finalità della tutela dell'ambiente è anche posta alla base della scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali.

Con riguardo a disposizioni regionali che riservano a organi della regione poteri di approvazione e modulazione delle tariffe, questa Corte ha già precisato che la normativa regionale, allorché incida sulle attribuzioni dei soggetti preposti alla regolazione tariffaria del servizio idrico integrato, sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, per ciò stesso deve ritenersi illegittima, senza che, in tale contesto, possa essere rivendicata la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali (sentenza n. 29 del 2010).

Le norme regionali impuginate, attribuendo alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, si pongono in aperto contrasto con la disciplina statale che detta le funzioni e le sfere di competenza relative alla regolazione tariffaria del SII.

In particolare, l'art. 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011 dispone che l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, predisporre il metodo tariffario e «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti». L'art. 21, commi 13 e 19, del d.l. n. 201 del 2011 ha trasferito all'AEEGSI le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, precisando che esse «vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481». L'art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012, specificando le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità, precisa che essa «approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, proposte dal soggetto competente sulla base del piano



di ambito di cui all'art. 149 del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 152, impartendo, a pena d'inefficacia prescrizioni [...]». Ai sensi dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, la tariffa base viene predisposta dall'ente di governo dell'ambito, nell'osservanza del metodo tariffario regolato dall'AEEGSI cui viene trasmessa per l'approvazione. Nelle more della istituzione dell'ente di governo dell'ambito, trova applicazione l'art. 3, comma 1, lettera *f*), del d.P.C.m. 20 luglio 2012, che assegna all'Autorità la competenza di determinare in via provvisoria la tariffa, ove l'ente di governo non adempia all'obbligo di predisporla.

9.- L'art. 11 della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015 è stato impugnato per due ulteriori aspetti.

9.1.- In primo luogo, nella parte in cui prevede modelli tariffari che escludono il segmento del servizio idrico relativo alla depurazione, la disposizione regionale violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119, 141, comma 2, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011, da cui si desume il principio dell'intero recupero dei costi in relazione a tutti i segmenti del SII, nonché il principio del "chi inquina paga"; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; nonché gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE e all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE.

La questione è fondata.

La norma regionale deroga alla disciplina statale (sopra dettagliatamente richiamata), secondo cui la tariffa del SII è comprensiva di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, tra cui anche il segmento della depurazione.

9.2.- In secondo luogo, lo stesso art. 11, nella parte in cui prevede che, «in relazione al livello di qualità della risorsa idrica ovvero nei casi in cui la stessa non è utilizzabile per fini alimentari, la tariffa è ridotta in una misura pari al 50 per cento», violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011, in quanto, avendo la legge impugnata optato per un modello di gestione che esclude in radice la generazione di qualunque profitto (come si desume dagli artt. 1, commi 1 e 2, lettera *c*, e 4, commi 1 e 2), prevedere la riduzione del 50 per cento della tariffa ove la risorsa idrica non sia utilizzabile per fini alimentari anche in assenza di qualunque responsabilità del gestore comporterebbe una violazione del principio fondamentale della copertura dei costi; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE e all'art. 9 e del considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE.

La questione è fondata.

Le norme concernenti il sistema di calcolo delle tariffe, con la determinazione «delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare», rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 142 del 2015, n. 67 del 2013, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009). Non è quindi consentito al legislatore regionale siciliano di dettare una disciplina autonoma delle componenti tariffarie, in deroga a quella statale (sentenza n. 325 del 2010).

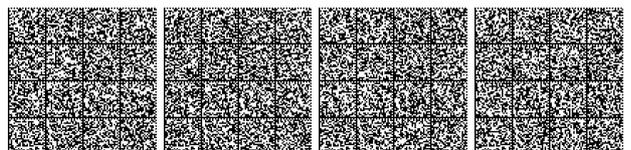
10.- L'art. 4, comma 6, della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015, secondo cui «per i disservizi di cui al comma 4, lettera *b*), prodotti dalle gestioni interamente pubbliche, le tariffe a carico degli utenti sono proporzionalmente ridotte», violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011, da cui si desume il principio della copertura dei costi; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE, all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE.

10.1.- La questione è fondata, poiché anche la disposizione in esame invade la competenza esclusiva dello Stato in materia tariffaria.

11.- È impugnato l'art. 4, comma 12, della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015. La norma censurata prevede l'istituzione di un Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, destinato ad essere alimentato per il primo anno, con le risorse derivanti dalla tariffa del servizio idrico integrato», e successivamente «mediante un accantonamento a carico del gestore, nella misura pari allo 0,2 per cento del fatturato complessivo annuo». Secondo il Governo la disposizione violerebbe: l'art. 117, comma 2, lettere *e*) e *s*), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011, in quanto la tariffa, non essendo determinata anche in ragione del finanziamento del Fondo di solidarietà, non sarebbe in grado di realizzare una effettiva integrale copertura dei costi; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE, all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE.

11.1.- La questione è fondata.

L'alimentazione del Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, essendo posta a carico del soggetto gestore del SII (integralmente per il primo anno, parzialmente per gli anni successivi), si traduce necessariamente in una componente di costo aggiuntiva da imputarsi in tariffa in virtù del principio del «recupero integrale dei costi» (artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 9 della direttiva 2000/60/CE).



Poiché, come ripetuto, le finalità della tutela della concorrenza e dell'ambiente vengono in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, si deve concludere che la norma impugnata invade la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Queste conclusioni non escludono che le regioni possano introdurre misure sociali di accesso alla risorsa idrica che non interferiscano con la materia tariffaria e che si coordinino con le misure di analoga funzione previste a livello nazionale. Non è invero inutile ricordare che, recentemente, l'art. 60 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), dettato in tema di tariffa sociale del servizio idrico integrato, prevede che l'AEEGSI, «al fine di garantire l'accesso universale all'acqua, assicura agli utenti domestici del servizio idrico integrato in condizioni economico-sociali disagiate l'accesso, a condizioni agevolate, alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, sentiti gli enti di ambito nelle loro forme rappresentative, sulla base dei principi e dei criteri individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]» (comma 1), e che la stessa Autorità, al fine di assicurare la copertura degli oneri conseguenti, «definisce le necessarie modifiche all'articolazione tariffaria per fasce di consumo o per uso determinando i criteri e le modalità per il riconoscimento delle agevolazioni» (comma 2).

12.- Il Governo contesta infine l'art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015, che recita: «Gli acquedotti, le reti fognarie, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli enti locali».

Secondo il ricorrente, la norma determinerebbe effetti espropriativi generalizzati nei confronti dei beni che, alla data della sua entrata in vigore, siano in proprietà di privati, eccedendo così dalle competenze statutarie regionali e in particolare violando: gli artt. 3, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., nella misura in cui «la generalizzazione e la indeterminatezza degli effetti espropriativi rendono impossibile valutare se sussistano i “motivi di interesse generale” in ciascuno dei casi coinvolti che soli, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, Cost., possono giustificare un provvedimento espropriativo, caratterizzando in tal modo la norma in questione in senso profondamente irragionevole, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.»; gli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il provvedimento (legislativo) espropriativo non prevede alcun indennizzo; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana, dovendosi interpretare la competenza legislativa primaria regionale nella materia «espropriazione» come riferita esclusivamente agli aspetti amministrativistici.

12.1.- Le censure non sono fondate, in quanto muovono da un erroneo presupposto interpretativo.

Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche, fino al punto di consegna o misurazione, fanno parte del demanio “accidentale”, ai sensi dell'art. 822 e seguenti del codice civile. L'art. 143, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 conferma che «gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge». Ai sensi dell'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione (che regola i rapporti tra ente locale e gestore) e nel relativo disciplinare.

La norma regionale, letta nel più ampio contesto normativo riportato, ha portata meramente ricognitiva del regime demaniale “accidentale” delle infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato. Ad essa sono dunque estranei gli intenti e gli effetti espropriativi lamentati dal Governo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19, recante «Disciplina in materia di risorse idriche»;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera a), della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 7, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;



4) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettera i), della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 12, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015, promossa in riferimento agli artt. 3, primo comma, 42, terzo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), del Presidente del Consiglio dei ministri indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170093

N. 94

Sentenza 22 febbraio - 4 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi - Termine decadenziale.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 30, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra Top Ten House srl (in liquidazione) e il Comune di Gaiola, con ordinanza del 17 dicembre 2015, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione della Top Ten House srl (in liquidazione), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Gregoria Maria Failla per la Top Ten House srl (in liquidazione) e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (d'ora in avanti: *TAR*) con ordinanza del 17 dicembre 2015, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 12 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [d'ora in avanti: CEDU], firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui stabilisce che «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo».

Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi su una richiesta di risarcimento di danni, proposta dalla società Top Ten House srl nei confronti del Comune di Gaiola in relazione al rilascio di quattro permessi di costruire, successivamente rivelatisi illegittimi.

Il TAR riferisce che la società aveva acquistato un terreno edificabile di circa 5000 metri quadrati, situato in un'area comunale e in relazione al quale i precedenti proprietari avevano formulato un'istanza di approvazione del piano esecutivo convenzionato per la costruzione di un complesso residenziale e commerciale. Divenuta proprietaria, la ricorrente aveva chiesto al Comune, e ottenuto nei mesi di ottobre e novembre 2011, i quattro titoli abilitativi, di cui uno, gratuito, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e tre, onerosi, per la costruzione di ville residenziali e la realizzazione della strada privata di collegamento con la viabilità pubblica.

La società, ottenuti i provvedimenti abilitativi, il 2 gennaio 2012 aveva dato avvio ai lavori, immediatamente interrotti per effetto dell'ordine verbale di sospensione intimato dal Capo cantoniere, poi confermato dall'ANAS spa, in data 29 marzo 2012, con una nota in cui si confermava l'impossibilità di assentire l'avvio delle opere in quanto i permessi erano stati concessi in assenza del preventivo nullaosta dell'ANAS.

Il rimettente precisa, poi, che, constatata la illegittimità dei permessi, per violazione dell'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), il Comune, dopo aver trasmesso all'ANAS l'istanza di nullaosta, aveva stipulato la prevista convenzione, trasmessa alla società ricorrente il 24 aprile 2013.

Aggiunge, inoltre, il TAR che i lavori di costruzione degli immobili residenziali non hanno più avuto inizio per il venir meno della convenienza dell'intervento edilizio e che la società, nel frattempo posta in liquidazione, ha agito per la condanna del Comune al risarcimento del danno, con ricorso notificato l'11 luglio 2013.

Ciò premesso, il giudice *a quo* riferisce che, rilevata la tardività della domanda risarcitoria, in relazione al termine di centoventi giorni di cui al comma 3 dell'art. 30 del d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in poi: cod. proc. amm.), ha ritenuto di sollevare la questione di legittimità costituzionale nei termini di seguito indicati.



In primo luogo, il rimettente si sofferma sulla rilevanza ponendo in rilievo che: *a)* la società ricorrente lamenta di non aver potuto costruire gli immobili residenziali, autorizzati con i permessi di costruire, a causa dell'ordine di sospensione dei lavori impartito dall'ANAS spa, per carenza del nullaosta al collegamento con la viabilità di sua competenza; *b)* la convenzione tra il Comune e l'ANAS è intervenuta il 24 aprile 2013, quando la convenienza dell'intervento edilizio era venuta meno, tanto che pochi mesi dopo la società è stata posta in liquidazione per l'ingente esposizione debitoria; *c)* il pregiudizio patrimoniale sarebbe causalmente collegato ai titoli abilitativi illegittimi, rilasciati dal Comune in difetto del preventivo parere favorevole dell'ANAS, in violazione dell'art. 20, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui compete al responsabile del procedimento l'acquisizione dei pareri e assensi di altre amministrazioni; *d)* il danno si sarebbe prodotto e manifestato all'atto della sospensione dei lavori avvenuta il 2 gennaio 2012, o, al più tardi, con la nota dell'ANAS del 29 marzo 2012, sicché il ricorso è stato proposto ben oltre il termine di centoventi giorni, decorrente dalla conoscenza del vizio dei permessi, risalente al 29 marzo 2012.

Il TAR afferma, dunque, che la domanda risarcitoria si fonda sulla invalidità dei permessi di costruire, e rispetto ad essa deve applicarsi il termine decadenziale di centoventi giorni, di cui al comma 3 dell'art. 30 cod. proc. amm., decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato, che nel caso di specie coincide con quello della sospensione dei lavori disposta dall'ANAS.

Il giudice *a quo*, quindi, confuta la tesi sostenuta dalla ricorrente secondo cui la domanda di risarcimento del danno sarebbe, invece, tempestiva in quanto il procedimento di rilascio dei permessi di costruire si sarebbe perfezionato soltanto con la Convenzione tra l'ANAS ed il Comune per cui il ricorso, ai sensi del comma 4 dell'art. 30 cod. proc. amm., risulterebbe tempestivo.

La domanda risarcitoria, ad avviso del rimettente, sarebbe meritevole di apprezzamento nella sola parte relativa alla illegittimità dei permessi di costruire, provvedimenti non impugnati dalla società, la quale lamenta un rilevante danno patrimoniale scaturito proprio dal vizio relativo a quei permessi e che ha impedito, per oltre un anno, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Così qualificata, la domanda risarcitoria dovrebbe, pertanto, essere dichiarata irricevibile, ai sensi del comma 3 dell'art. 30 cod. proc. amm.

Ciò premesso, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come l'art. 30, comma 3, cod. proc. amm., sia in contrasto con gli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della CEDU.

In primo luogo, secondo il TAR, il processo amministrativo per essere definito giusto deve offrire la garanzia di adeguate forme di tutela della situazione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente.

Sotto tale profilo, a livello sovranazionale, verrebbe in rilievo l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale, secondo la giurisprudenza comunitaria, costituisce la riaffermazione del principio secondo cui la tutela giurisdizionale deve essere effettiva; principio sancito anche dagli artt. 6 e 13 della CEDU (al riguardo, è indicata tra le tante la sentenza della Corte di giustizia 28 febbraio 2013, C-334/12, Jaramillo e a.).

Le esigenze di equivalenza e di effettività, prosegue il rimettente, dovrebbero rilevare sia sul piano della designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni, sia per quanto riguarda «la definizione delle modalità procedurali che reggono tali azioni» (sono indicate alcune pronunce della Corte di giustizia: sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Ad avviso del giudice *a quo* deve preferirsi una lettura non riduttiva del primo comma dell'art. 111 Cost. che, anche per il processo amministrativo, ne riconosca il carattere innovativo e non meramente ricognitivo di principi già ricavabili dal coordinamento logico di previgenti norme costituzionali, in modo da sottoporre al vaglio del canone del giusto processo i caratteri specifici di ogni singola disciplina processuale, valorizzando la forza precettiva del principio, per il quale solo un processo giusto costituisce idonea attuazione della funzione giurisdizionale.

La disposizione censurata, configurerebbe, quindi, un privilegio per la pubblica amministrazione, responsabile di un illecito, determinando, sul piano della tutela giurisdizionale, una discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe, dipendente dalla qualificazione giuridica di diritto soggettivo o interesse legittimo che il giudice amministrativo è chiamato a compiere.

La previsione del termine di natura decadenziale, poi, non troverebbe giustificazioni in esigenze oggettive di stabilità e certezza delle decisioni amministrative assunte nell'interesse pubblico (sulla nozione di «motivi imperativi di interesse generale» è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2013).



La disposizione censurata violerebbe anche il principio di uguaglianza, perché determinerebbe una disparità di trattamento di situazioni soggettive, ugualmente meritevoli di tutela, sottoposte ad un regime processuale sensibilmente diseguale, qual è quello della prescrizione ordinaria e della decadenza breve.

In relazione al principio di effettività e di equivalenza, il rimettente richiama la sentenza della Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, emessa in riferimento ad una normativa austriaca che prevedeva il termine di decadenza di sei mesi per la proposizione dell'azione risarcitoria in tema di contratti di appalto, dichiarandone il contrasto con il diritto dell'Unione.

Secondo il rimettente la tutela giurisdizionale, costituzionalmente garantita, non può consistere solo nella possibilità di proporre la domanda ad un giudice; vi sarebbe, pertanto, una stretta correlazione tra il riconoscimento sostanziale di un diritto o di un interesse giuridicamente protetto e la possibilità di una loro tutela piena nel processo, attraverso la predisposizione di un'adeguata gamma di strumenti giurisdizionali.

Quanto alla *ratio* della previsione di termini decadenziali brevi, il rimettente osserva come l'esigenza di bilanciare il diritto di agire per la caducazione dell'atto e l'interesse a definire in tempi veloci la vicenda - per non esporre ad un tempo lungo la sorte del rapporto giuridico rilevante per la collettività - trovi un punto di equilibrio nella previsione di un termine di impugnazione a pena di decadenza, purché detto termine sia ragionevole e non renda eccessivamente difficile l'esercizio del diritto.

L'azione risarcitoria, invece, dovrebbe porsi al di fuori di questa problematica, poiché, ad avviso del giudice *a quo*, l'esposizione dell'autore dell'illecito, pubblico o privato, al rischio della condanna non incide, di regola, sulla dinamica dei rapporti giuridici di cui lo stesso soggetto è titolare, né determina incertezza delle posizioni giuridiche correlate, rilevando, piuttosto, sul piano della reintegrazione patrimoniale e dello spostamento di ricchezza conseguente all'illecito (è richiamata l'ordinanza del TAR Sicilia, Palermo, sezione prima, 7 settembre 2011, n. 268).

Il legislatore, osserva il rimettente, avrebbe potuto imporre un limite temporale differenziato all'esercizio dell'azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione, compatibile con la natura del rimedio, attraverso l'individuazione di un congruo termine prescrizioneale.

Mentre la prescrizione, infatti, «ha per oggetto un rapporto (azione o diritto sostanziale) che per effetto di essa si estingue ed è legata all'inerzia del titolare del diritto, la decadenza ha per oggetto un atto che per effetto di essa non può più essere compiuto ed esprime un'esigenza di certezza del diritto così categorica da essere tutelata indipendentemente dalla possibilità di agire del soggetto interessato».

Secondo il giudice *a quo*, non sarebbe, pertanto, ravvisabile in tema di risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche amministrazioni, «un'esigenza costante e generalizzata di stabilità dei rapporti che implichi una compressione tanto significativa del diritto del cittadino danneggiato di azionare i relativi rimedi».

Il legislatore avrebbe, cioè, previsto la teorica proponibilità dell'azione risarcitoria autonoma, assoggettandola, però, ad un termine di decadenza di centoventi giorni coincidente con quello previsto per il ricorso straordinario al Capo dello Stato, «pervenendo al risultato pratico di assimilare, quanto a condizioni di accesso, la tutela impugnatoria e la tutela risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione» (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 23 dicembre 2008, n. 30254).

Il rimettente, ancora, pone in rilievo come il regime decadenziale appaia irragionevole ed ingiustificato in quanto comprime il diritto del danneggiato di agire per il risarcimento nei confronti della pubblica amministrazione.

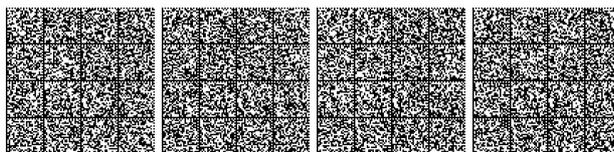
Né il sospetto di illegittimità costituzionale può essere fugato in virtù del dato che ad analoga disciplina è sottoposta l'azione risarcitoria riguardante le delibere societarie.

Il profilo di irragionevolezza riguarderebbe non solo la previsione di un termine di decadenza, al di fuori dei presupposti legittimanti una così incisiva compressione dell'esercizio del diritto, senza la possibilità di conciliare la delimitazione temporale con il più favorevole regime della prescrizione, ma anche la brevità del termine «che è pari ad appena centoventi giorni».

Il rimettente, dopo aver richiamato le sentenze di questa Corte n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004, osserva che la «concentrazione dei rimedi in capo al giudice amministrativo non dovrebbe avvenire al prezzo della introduzione di condizioni di accesso oltremodo restrittive».

L'introduzione di un termine decadenziale, in deroga a quello prescrizioneale quinquennale, contraddirebbe la finalità stessa dello strumento risarcitorio accanto a quello caducatorio nel sistema della tutela dell'interesse legittimo.

In conclusione, la complementarità dei rimedi evocata dalla Corte a partire dalla sentenza n. 204 del 2004, secondo il giudice rimettente, «conserva il proprio significato di garanzia se si mantiene la diversità strutturale degli stessi e delle corrispondenti tecniche di tutela. Se, invece, si equiparano, quanto ai termini di esercizio, il rimedio risarcitorio e quello caducatorio, la complementarità finisce per ridursi ad un'astratta petizione di principio, poiché la tutela dell'interesse legittimo si esaurisce nella possibilità di contestare entro un breve termine di decadenza la legittimità del provvedimento, a fini caducatori ovvero a fini risarcitori».



2.- Con atto depositato in data 21 marzo 2016, la ricorrente si è costituita in giudizio e ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata.

La parte privata, ribadendo quanto affermato nel ricorso, reputa che nel giudizio *a quo* avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 30, comma 4, cod. proc. amm., in considerazione del permanente illecito amministrativo, sicché il ricorso non sarebbe tardivo.

In particolare, la società riferisce che l'«oggetto del petitum del pendente ricorso» è il danno causato dal ritardo in conseguenza dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa, culminato con l'emissione di permessi di costruire vizianti, sanati poi dal Comune con la tardiva allegazione della convenzione stipulata con l'ANAS.

Di conseguenza, l'evento dannoso «consistente nel definitivo fallimento dell'operazione immobiliare intrapresa dalla società ricorrente» non si era, in concreto, verificato alla data del divieto posto dall'ANAS, ma soltanto nei mesi successivi, sino al momento in cui il ritardo nell'acquisizione della convenzione non poteva più essere tollerato.

Ciò precisato in punto di rilevanza, la parte privata riferisce, poi, di sostenere ad adiuvandum le ragioni del rimettente in punto di non manifesta infondatezza.

3.- Con atto depositato in data 22 marzo 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Con riferimento alla violazione del principio del giusto processo, la difesa statale osserva come la scelta del legislatore sia ispirata a garantire esigenze di certezza delle posizioni giuridiche che si rapportano con i pubblici poteri, mediando tra l'indubbio potenziamento della tutela offerta al privato attraverso l'abbandono del vincolo della pregiudizialità e la necessaria celerità della definizione del contenzioso.

In particolare, si osserva che la proposizione in via autonoma dell'azione risarcitoria, con i connessi vincoli temporali, è rimessa alla scelta di chi agisce, ben potendo il privato optare per la soluzione alternativa della preventiva impugnazione degli atti ritenuti lesivi e della eventuale successiva domanda risarcitoria, fruendo in tal caso «del ben più ampio termine complessivo decorrente (pur con uguale durata) dal giudicato sull'annullamento ai sensi del comma 5 dell'art. 30 del C.P.A.».

Inoltre, l'Avvocatura pone in evidenza come non si sia mai dubitato, con riferimento ai casi in cui l'ordinamento prevede termini di decadenza per l'esercizio di un'azione, che il perseguimento della finalità di certezza e rapidità possa generare situazioni di squilibrio e di disuguaglianza tra le parti.

In relazione alla violazione del principio di uguaglianza, inoltre, la difesa statale afferma che la differenza tra la situazione di chi domanda il risarcimento dei danni da lesione di un diritto soggettivo, soggetta all'ordinario termine di prescrizione e di chi chiede il risarcimento dei danni da lesione di interesse legittimo, vincolata al rispetto di un termine di decadenza, trovi giustificazione logica e giuridica nella netta distinzione tra le due situazioni giuridiche, la seconda delle quali sarebbe collocata in un contesto non paritetico. La diversità delle situazioni poste a confronto non giustificerebbe, pertanto, la medesima tutela.

Infine, per quel che concerne la violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, la difesa statale osserva che la previsione di un termine di natura decadenziale, non vessatorio se paragonato al più breve termine per impugnare gli atti amministrativi o le sentenze, non è tale da rendere difficile, fino alla quasi impossibilità, la tutela giurisdizionale.

La possibilità di prevedere tale termine e non, piuttosto, un termine prescrizione rientrerebbe, pertanto, nella discrezionalità delle scelte del legislatore.

Quanto alla sentenza della Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, emessa in relazione ad una normativa austriaca in tema di tutela risarcitoria in materia di gare pubbliche, l'Avvocatura osserva che si tratta di situazione assunta sulla base di parametri del tutto diversi rispetto a quelli offerti dai principi costituzionali.

Pertanto, alla luce delle esposte argomentazioni, la difesa dello Stato chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (d'ora in avanti: *TAR*) con ordinanza del 17 dicembre 2015 solleva, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 12 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 e agli



artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [d'ora in avanti: CEDU], firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo nella parte in cui stabilisce che «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo».

2.- Il caso sottoposto al TAR riguarda una richiesta di risarcimento di danni proposta da una società di costruzioni nei confronti di un Comune in relazione al rilascio di quattro permessi per costruire un complesso residenziale e commerciale, successivamente rivelatisi illegittimi.

Ottenuti i provvedimenti abilitativi nei mesi di ottobre e novembre 2011, la società ha dato avvio ai lavori, poi immediatamente interrotti per effetto della nota del 29 marzo 2012, in cui l'ANAS spa affermava l'impossibilità di assentire l'avvio delle opere in quanto i permessi erano stati rilasciati in assenza del preventivo nullaosta, obbligatorio ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A).

Constatata la illegittimità dei permessi di costruire, le due amministrazioni hanno sottoscritto la prevista convenzione, che è stata, poi, trasmessa alla società ricorrente il 24 aprile 2013. I lavori di costruzione degli immobili residenziali non hanno, però, più avuto inizio e la ricorrente, nel frattempo posta in liquidazione, ha agito per la condanna del Comune al risarcimento del danno, con ricorso notificato l'11 luglio 2013.

3.- In punto di rilevanza, il rimettente muove dal presupposto che la domanda risarcitoria debba essere considerata tardiva, dovendosi far decorrere il termine decadenziale dal 29 marzo 2012, momento in cui si è manifestato il danno, e non, piuttosto, come sostiene la ricorrente, dal 24 aprile 2013, in applicazione del comma 4 dell'art. 30 d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in poi anche: cod. proc. amm.).

4.- In punto di non manifesta infondatezza, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, poiché nel prevedere un regime processuale per l'azione risarcitoria da lesione di interessi legittimi «sensibilmente diseguale» rispetto a quello della prescrizione ordinaria per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi determinerebbe un trattamento di favore per la pubblica amministrazione, responsabile dell'illecito, disciplinando così in modo differente situazioni soggettive sostanzialmente analoghe e «ugualmente meritevoli di tutela».

Sussisterebbe, inoltre, il contrasto con il citato parametro costituzionale anche sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza perché, ingiustificatamente, la norma stabilirebbe un termine a pena di decadenza, peraltro, breve e non, invece, un più favorevole «congruo» termine prescrizione, così comprimendo in modo incisivo il diritto del danneggiato di agire per il risarcimento nei confronti della pubblica amministrazione.

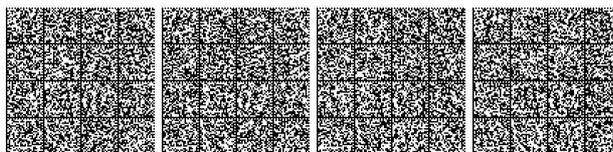
Il regime decadenziale censurato, prosegue il rimettente, si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale.

Infatti, se da un lato la previsione del termine di impugnazione, a pena di decadenza, può costituire il punto di equilibrio per il bilanciamento del diritto degli interessati di agire per la caducazione dell'atto con l'interesse ad una sollecita definizione della vicenda, dall'altro non può esserlo anche per l'esercizio dell'azione risarcitoria, situazione in cui l'esposizione del responsabile dell'illecito al rischio della condanna rileva solo sul piano della reintegrazione patrimoniale e dello spostamento di ricchezza, e non anche sulla sorte del rapporto giuridico.

Il rimettente evidenzia, peraltro, come la *ratio* della previsione di termini di decadenza brevi, per l'annullamento di atti emanati da autorità pubbliche e da soggetti privati, sia da identificare nell'esigenza di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici, in considerazione del dato che l'atto pone un assetto di interessi rilevanti sul piano superindividuale.

Inoltre, l'introduzione di un regime decadenziale, in deroga a quello prescrizione ordinario, sembrerebbe contraddire la finalità stessa del rimedio risarcitorio, quale tutela complementare rispetto a quella caducatoria, realizzabile solo se si conserva la diversità strutturale delle stesse, anche per quanto concerne i termini di esercizio delle rispettive azioni.

Ulteriori censure sono mosse, infine, con riferimento agli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della CEDU, sotto il profilo della violazione del principio del giusto processo.



Ad avviso del rimettente, la previsione del «brevissimo» termine decadenziale di centoventi giorni per la proponibilità dell'azione risarcitoria, da parte di chi abbia subito una lesione del proprio interesse legittimo, non assicurerebbe una tutela piena ed effettiva, poiché: configurerebbe un privilegio per la pubblica amministrazione, responsabile di un illecito; determinerebbe, sul piano della tutela giurisdizionale, «una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe, dipendente dalla qualificazione giuridica di diritto soggettivo o interesse legittimo che il giudice amministrativo è chiamato a compiere nella specifica vicenda sottoposta al suo esame»; ed infine, non apparirebbe giustificata da esigenze oggettive di stabilità e certezza delle decisioni amministrative assunte nell'interesse pubblico.

Sotto quest'ultimo profilo, il TAR richiama la sentenza della Corte di giustizia 28 febbraio 2013, C-334/12, Jaramillo e a., secondo cui l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea costituirebbe la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, principio generale dell'Unione, sancito anche dagli artt. 6 e 13 della CEDU. Sono, poi, indicate altre sentenze dalla Corte di giustizia da cui discenderebbe che le esigenze di equivalenza e di effettività valgono sia sul piano della designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni, sia per quanto riguarda «la definizione delle modalità procedurali che reggono tali azioni» (sono richiamate la sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini, e la sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

In relazione al principio di effettività e equivalenza, il rimettente evoca anche la sentenza della Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, che avrebbe dichiarato il contrasto, con il diritto dell'Unione, della normativa processuale austriaca «nella parte in cui assoggetta la proposizione dell'azione risarcitoria ad un termine di decadenza di sei mesi dalla data di aggiudicazione dell'appalto».

5.- La questione di legittimità costituzionale non è fondata.

5.1.- Il TAR Piemonte censura la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 30 cod. proc. amm. che, per la proposizione dell'azione volta, in via autonoma, ad ottenere il risarcimento del danno derivante dalla lesione di interessi legittimi, prevede il termine di decadenza di centoventi giorni a decorrere «dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo».

Secondo il giudice rimettente, anche per tale azione risarcitoria e non soltanto per quella diretta a far valere il danno per lesione di diritti soggettivi, il legislatore avrebbe dovuto prevedere l'ordinario termine prescrizione o altro congruo termine della stessa natura; in ogni caso, non avrebbe dovuto indicare un termine di soli centoventi giorni.

Va premesso che il legislatore, nel realizzare l'obiettivo di dar luogo a una sistemazione complessiva, anche innovativa, del processo amministrativo ha dettato, ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 30 del d.lgs. n. 104 del 2010, un'articolata disciplina anche dell'azione risarcitoria dei danni derivanti dalla lesione di interessi legittimi, già disciplinata - come è noto - dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa).

Per quanto qui rileva, i commi 3 e 5 citati hanno previsto che il risarcimento del danno cagionato per effetto della illegittima attività della pubblica amministrazione può essere conseguito attraverso l'azione di condanna esercitata in via autonoma (comma 3), oppure esperita contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento illegittimo o finanche successivamente al passaggio in giudicato della relativa sentenza (comma 5).

Il legislatore ha, dunque, delineato una disciplina che riconosce al danneggiato la facoltà di scegliere le modalità della tutela risarcitoria nei confronti dell'esercizio illegittimo della funzione pubblica, adottando un modello processuale che determina un significativo potenziamento della tutela, anche attraverso il riconoscimento di un'azione risarcitoria autonoma, con il conseguente abbandono del vincolo derivante dalla pregiudizialità amministrativa.

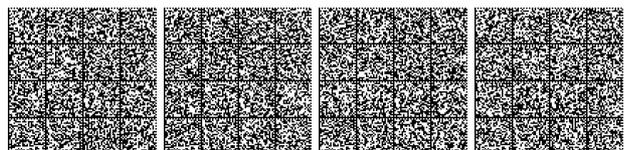
Tale scelta è stata accompagnata dalla previsione, in entrambe le ipotesi, del termine di decadenza di centoventi giorni per la proponibilità delle domande risarcitorie, sia pure decorrenti da momenti differenti.

6.- Ciò premesso, le censure mosse in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. sono prive di fondamento, in relazione alla violazione del principio sia di ragionevolezza che di uguaglianza.

6.1.- Con riguardo all'asserita irragionevolezza della norma censurata, deve osservarsi come sia costante l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui il legislatore gode di ampia discrezionalità in tema di disciplina degli istituti processuali (*ex plurimis*, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016); ciò vale anche con specifico riferimento alla scelta di un termine decadenziale o prescrizione a seconda delle peculiari esigenze del procedimento (*ex multis*, sentenza n. 155 del 2014 e ordinanza n. 430 del 2000).

È noto, poi, che il solo limite alla enunciata discrezionalità del legislatore risiede nella non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute.

La previsione del termine di decadenza per l'esercizio dell'azione risarcitoria non può ritenersi il frutto di una scelta viziata da manifesta irragionevolezza, ma costituisce l'espressione di un coerente bilanciamento dell'interesse del danneggiato di vedersi riconosciuta la possibilità di agire anche a prescindere dalla domanda di annullamento (con eliminazione della regola della pregiudizialità), con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi



brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo, anche nella sua declinazione risarcitoria, secondo una logica di stabilità degli effetti giuridici ben conosciuta in rilevanti settori del diritto privato ove le aspirazioni risarcitorie si colleghino al non corretto esercizio del potere, specie nell'ambito di organizzazioni complesse e di esigenze di stabilità degli assetti economici (art. 2377, sesto comma, del codice civile).

La non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa appare ancora più chiara laddove si rifletta che il bilanciamento operato risponde anche all'interesse, di rango costituzionale, di consolidare i bilanci delle pubbliche amministrazioni (artt. 81, 97 e 119 Cost.) e di non esporli, a distanza rilevante di tempo, a continue modificazioni incidenti sulla coerenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

6.2.- Priva di fondamento è anche la censura di violazione del principio di uguaglianza basata sull'assunto che il legislatore, nell'introdurre il regime della decadenza, anziché quello della prescrizione ordinaria previsto per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi, avrebbe disciplinato in modo differente situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed ugualmente meritevoli di tutela.

La necessità che davanti al giudice amministrativo sia assicurata al cittadino la piena tutela, anche risarcitoria, avverso l'illegittimo esercizio della funzione pubblica (sentenze n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004) non fa scaturire, come inevitabile corollario, che detta tutela debba essere del tutto analoga all'azione risarcitoria del danno da lesione di diritti soggettivi.

È evidente, infatti, che le due situazioni giuridiche soggettive poste in comparazione sono differenti: entrambe sono meritevoli di tutela, ma non necessariamente della stessa tutela.

Dalla non omogeneità delle situazioni giuridiche soggettive poste a raffronto discende, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'infondatezza della censura di violazione del principio di uguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 43 del 2017, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004).

7.- Parimenti non fondate sono le censure di illegittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del diritto di difesa e del principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale, anche in considerazione del «brevissimo» termine di centoventi giorni.

Il nuovo regime introdotto dalla disposizione censurata, come già posto in evidenza al punto che precede, ha non irragionevolmente assoggettato a decadenza la facoltà di promuovere l'azione risarcitoria da lesione degli interessi legittimi, a tutela della certezza degli effetti del rapporto giuridico amministrativo e della stabilità dei bilanci delle pubbliche amministrazioni.

È evidente, allora, che, una volta ritenuta legittima la scelta legislativa di tale istituto in luogo della prescrizione, la presunta brevità del termine individuato dal legislatore per l'azione risarcitoria autonoma non può essere desunta, a pena di contraddittorietà logica prima ancora che giuridica, da una comparazione con i termini che generalmente caratterizzano la seconda.

La censura va poi vagliata tenendo presente la giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'incongruità del termine rilevante sul piano della violazione degli indicati parametri costituzionali si registra solo qualora esso sia non idoneo a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce e di conseguenza tale da rendere inoperante la tutela accordata al cittadino (*ex multis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011; ordinanze n. 417 del 2007 e n. 382 del 2005).

Ebbene, il termine di centoventi giorni introdotto dalla norma censurata è anche significativamente più lungo di molti dei termini decadenziali previsti dal legislatore sia nell'ambito privatistico che in quello pubblicistico, e per ciò solo non può dirsi in alcun modo inidoneo a rendere la tutela giurisdizionale effettiva.

8.- Infine, prive di fondamento sono anche le censure relative alla violazione degli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della CEDU, sotto il profilo della violazione del principio del giusto processo.

Quanto alla violazione dei diritti dell'Unione, va rammentato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, spetta agli Stati membri disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi, compresi quelli per risarcimento danni, alla sola condizione che tali modalità non violino i principi di equivalenza ed effettività, e cioè, rispettivamente, non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno, né rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (tra le tante, Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, punto 37; 12 marzo 2015, eVigilo Ltd, C-538/13, punto 39; 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, punto 46). Spetta poi in primo luogo ai giudici interni valutare se le disposizioni esaminate, nel loro contesto ordinamentale e tenuto conto delle finalità che le sorreggono, soddisfino i principi di equivalenza ed effettività (Corte di giustizia, 29 ottobre 2009, C-63/08, Virginie Pontin, punto 49).



Quanto agli invocati parametri convenzionali, sostanzialmente analoghe sono le traiettorie seguite dalla consolidata giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui «il “diritto a un tribunale”, di cui il diritto all’accesso [...] costituisce un aspetto, non è assoluto, potendo essere condizionato a limiti implicitamente ammessi. Tuttavia, tali limiti non debbono restringere il diritto all’accesso ad un tribunale spettante all’individuo in maniera tale, o a tal punto, che il diritto risulti compromesso nella sua stessa sostanza. Inoltre, limiti siffatti sarebbero da considerarsi in violazione dell’articolo 6 § 1 a meno che non perseguano uno scopo legittimo e che esista un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito» (Corte EDU, 4 febbraio 2014, Staibano e altri contro Italia, paragrafo 27; nonché la giurisprudenza ivi citata: 24 settembre 2013, Pennino c. Italia, paragrafo 73; Papon c. Francia, 25 luglio 2002, paragrafo 90; 14 dicembre 1999, Khalfaoui c. Francia, paragrafi 35-36).

Nel caso di specie, il principio di equivalenza è rispettato dalla disposizione censurata, poiché essa riguarda sia la posizione dei titolari di posizioni giuridiche fondate sul diritto dell’Unione sia i titolari di posizioni giuridiche fondate sul diritto interno.

Quanto al principio di effettività, non è pertinente in questo caso il richiamo alle conclusioni della Corte di giustizia nella sentenza 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval, invocata dal rimettente, perché la Corte ha ritenuto non compatibile con il richiamato principio una disciplina che assoggettava l’azione risarcitoria in materia di appalti pubblici a un termine di decadenza semestrale in ragione del rilievo - giustamente ritenuto determinante - che esso veniva fatto decorrere «senza tener conto della conoscenza o meno, da parte del soggetto leso, dell’esistenza di una violazione di una norma giuridica».

Il termine di centoventi giorni previsto dalla norma censurata, per le ragioni già esposte in precedenza, di per sé ed in assenza di problemi legati alla conoscibilità dell’evento dannoso, non rende praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione.

Le considerazioni svolte ai punti precedenti valgono, infine, anche a lumeggiare la legittimità degli scopi perseguiti dalla norma censurata e il ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli scopi medesimi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui stabilisce che «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea proclamata a Nizza il 12 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata dall’Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 95

Ordinanza 7 marzo - 4 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Diritto all'assegno di maternità - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno.

- 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. 74.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 74 del 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), promossi con ordinanza del 30 marzo 2015 dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, in funzione di giudice del lavoro, e con due ordinanze del 30 novembre 2015 dal Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, rispettivamente iscritte al n. 202 del registro ordinanze 2015 e ai nn. 56 e 57 del registro ordinanze 2016, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, di D.B., di E.B. e di S.S. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per D.B., E.B. e S.S., Antonietta Coretti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza del 30 marzo 2015 il Tribunale ordinario di Reggio Calabria, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del 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), «nella parte in cui, nel subordinare il diritto a prestazioni previdenziali che costituiscono diritti soggettivi e siano dirette a soddisfare bisogni primari della persona, fra i quali appunto l'assegno di maternità, al possesso di carta di soggiorno», introduce «un requisito idoneo a generare una irragionevole discriminazione dello straniero nei confronti del cittadino», in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 31, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e 6 del Trattato sull'Unione europea;

che il giudice *a quo* ha premesso di essere stato investito del ricorso proposto nei confronti del Comune di Botriello (Provincia di Catanzaro) e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) da una cittadina eritrea, titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari, alla quale, a norma della disposizione qui denunciata, era stato negato l'assegno di maternità per via del mancato possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno di lungo periodo);



che, secondo il rimettente, tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del dovere di solidarietà; con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza, poiché disciplina situazioni identiche in modo diverso a seconda che si tratti di cittadine italiane e comunitarie ovvero di donne straniere prive di carta di soggiorno; con l'art. 10 Cost., in quanto tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, che costituiscono un limite alla discrezionalità del legislatore, vi sono quelle che, nel garantire i diritti inviolabili indipendentemente dalla appartenenza a determinate entità politiche, vietano la discriminazione nei confronti degli stranieri legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato; con l'art. 31 Cost., in quanto la preclusione sarebbe incompatibile con il principio secondo cui la Repubblica «protegge la maternità»; con l'art. 38 Cost., per lesione del diritto all'assistenza sociale e, infine, con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale - «così come interpretati dalla Corte stessa e replicati nell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, a sua volta richiamato dall'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea» - in quanto opera una discriminazione tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato fondata su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti;

che, osserva il giudice *a quo*, la presenza in Italia della ricorrente non ha carattere episodico in quanto trattasi di «soggetto residente e legalmente presente sul territorio nazionale in virtù di permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, 6° comma del d.lgs. n. 286 del 1998, rilasciato in data 11.09.2013 valido fino al 10.09.2014 e prorogato»;

che, in punto di rilevanza, espone il giudice, la cittadina eritrea possiede tutti i requisiti per il riconoscimento del beneficio domandato, ad eccezione di quello richiesto dalla disposizione censurata;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ha ricordato che «la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente affermato che tra i diritti patrimoniali tutelati dall'art. 1 del Protocollo addizionale I alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, si intendono anche le prestazioni sociali, comprese quelle cui non corrisponde il versamento di contributi, e che per tali diritti vige il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione»;

che, inoltre, secondo il giudice, è manifestamente irragionevole l'introduzione di «un trattamento differenziato basato, seppure indirettamente, sulla nazionalità rispetto ai cittadini comunitari e sulla base del solo dato temporale di durata della residenza rispetto ad alcune categorie di stranieri extracomunitari, senza prendere in considerazione condizioni di grave bisogno della persona soggiornante, legalmente autorizzata, e che versi in oggettiva e conclamata debolezza economica e fisica da non poter adeguatamente provvedere al proprio sostentamento e di quello del figlio»;

che, ad avviso del rimettente, «dall'esame complessivo del diritto dell'Unione Europea non è dato rinvenire una disposizione normativa che in quanto munita di completezza, precisione, chiarezza e assenza di condizioni da non richiedere misure complementari di carattere nazionale o europeo, abbia effetto diretto volto al riconoscimento di un diritto all'assegno in questione anche a chi goda dello status di straniero soggiornante per motivi umanitari»;

che il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, con due ordinanze, entrambe del 30 novembre 2015, sostanzialmente identiche tra loro e di tenore analogo rispetto all'ordinanza emessa dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione in riferimento agli stessi parametri;

che, con la prima ordinanza, il giudice *a quo* ha premesso di essere stato investito del ricorso proposto da due cittadine provenienti dal Burkina Faso e dal Ghana nei confronti del Comune di Azzano San Paolo (Provincia di Bergamo) e dell'INPS e, con la seconda ordinanza, di essere stato investito del ricorso proposto da una cittadina marocchina nei confronti del Comune di Gorle (Provincia di Bergamo) e dell'INPS;

che il rimettente, con la prima ordinanza, ha riferito che il Comune di Azzano San Paolo aveva negato la prestazione in favore delle due cittadine dell'Africa occidentale «stante l'intervenuto diniego della carta di soggiorno e dunque l'insussistenza del requisito di cui all'art. 74 d.lgs. 151/01», mentre, con la seconda ordinanza, ha riferito che il Comune di Gorle aveva inizialmente erogato la prestazione in favore della cittadina marocchina essendo in corso la procedura per il rilascio della carta di soggiorno, ma poi, a fronte del sopravvenuto diniego, aveva dato disposizione all'INPS di procedere alla revoca del beneficio;

che, ha osservato il giudice, in entrambi i casi esaminati la presenza in Italia delle cittadine extracomunitarie non ha carattere episodico in quanto, al momento della domanda volta ad ottenere l'assegno di maternità, le stesse risultavano titolari di un permesso di soggiorno per motivi familiari correlato al permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti rilasciato ai mariti e ai figli;



che, in punto di rilevanza, le ricorrenti possiedono tutti i requisiti per il riconoscimento del beneficio domandato, ad eccezione di quello richiesto dalla disposizione censurata;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente, dopo aver ripercorso l'*iter* argomentativo sviluppato dal Tribunale reggino, ha osservato a sua volta che «dall'esame complessivo del diritto dell'Unione Europea non è rinvenibile una disposizione normativa munita di completezza, precisione, chiarezza e assenza di condizioni, tale da consentire di riconoscere il diritto all'assegno in questione anche allo straniero soggiornante per motivi familiari, non in possesso dei requisiti per il conseguimento del permesso di soggiorno di lunga durata»;

che nei giudizi si è costituito l'INPS con tre memorie di analogo tenore riferite, rispettivamente, ad ognuna delle ordinanze di rimessione, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata;

che, secondo l'Istituto resistente, alla luce della giurisprudenza costituzionale, deve considerarsi legittima l'introduzione di limitazioni all'attribuzione di prestazioni assistenziali e pensionistiche in relazione al requisito della stabile permanenza nel territorio dello Stato (sono citate le sentenze n. 141 del 2014; n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013);

che, quanto all'adempimento dei doveri di solidarietà, l'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) assicura alle cittadine straniere presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane;

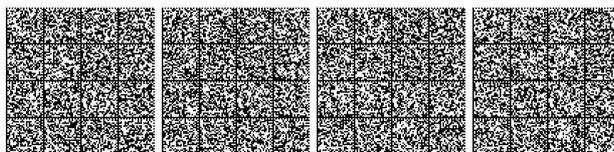
che nel giudizio si sono costituite le parti ricorrenti dinanzi al Tribunale ordinario di Bergamo con due memorie di analogo tenore riferite, rispettivamente, ad ognuna delle ordinanze di rimessione, chiedendo, previa riunione dei giudizi, in via principale l'accoglimento della questione e, in via subordinata, la restituzione degli atti al giudice per consentire una valutazione in ordine alla diretta applicabilità dell'art. 12 della direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/98/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro) ovvero la dichiarazione di inammissibilità della questione per omessa considerazione del diritto europeo applicabile;

che, con esclusivo riferimento alla questione sollevata nel corso del giudizio promosso dinanzi al Tribunale ordinario di Bergamo dalla cittadina marocchina (r.o. n. 57 del 2016), la difesa ha lamentato che il giudice non ha tenuto in considerazione l'art. 65 dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, firmato a Bruxelles il 26 febbraio 1996, approvato a nome di tali Comunità con la decisione 2000/204/CE, CECA del Consiglio e della Commissione, del 24 gennaio 2000, entrato in vigore il 1° marzo 2000 e ratificato dall'Italia con legge 2 agosto 1999, n. 302, ove si prevede che «[...] i lavoratori di cittadinanza marocchina ed i loro familiari conviventi godono in materia di previdenza sociale, di un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati» e si specifica che «[l']espressione "previdenza sociale" copre gli aspetti della previdenza sociale attinenti alle prestazioni in caso di malattia e di maternità, di invalidità, di vecchiaia, di reversibilità, le prestazioni per infortuni sul lavoro e per malattie professionali, le indennità in caso di decesso, i sussidi di disoccupazione e prestazioni familiari»;

che, ha osservato ancora la difesa, «[i]n proposito la Corte di Giustizia ha affermato che "le norme dell'Accordo euromediterraneo tra l'Unione europea e il Marocco fondano posizioni soggettive direttamente tutelabili dinanzi al giudice nazionale" (Corte di giustizia 2 marzo 1999, in causa C-416/96, Nour Eddline El-Yassini contro Secretary of State for the Home Department)»;

che, con riferimento all'ordinanza di rimessione pronunciata dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità della questione per omessa verifica in ordine alla possibilità di una interpretazione conforme al dettato costituzionale;

che, secondo la difesa statale, il giudice *a quo* non avrebbe tenuto debitamente conto della circostanza, non contestata dalla parti, che la ricorrente risulta titolare del permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e che l'art. 34, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta) riconosce agli stranieri con permesso di soggiorno umanitario «i medesimi diritti» attribuiti dal decreto stesso ai titolari dello status di «protezione sussidiaria» tra i quali, ai sensi dell'art. 27, comma 1, è annoverato il diritto «al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria»;



che, pertanto, anche alla luce delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 22 del 2015 e n. 40 del 2013), il giudice «avrebbe dovuto sperimentare una lettura della norma costituzionalmente orientata, tale da sottrarla alla ipotizzata incostituzionalità»;

che, con memorie di analogo tenore, depositate il 3 gennaio 2017, le parti ricorrenti dinanzi al Tribunale ordinario di Bergamo hanno ribadito le proprie conclusioni.

Considerato che il Tribunale ordinario di Reggio Calabria, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del 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), «nella parte in cui, nel subordinare il diritto a prestazioni previdenziali che costituiscono diritti soggettivi e siano dirette a soddisfare bisogni primari della persona, fra i quali appunto l'assegno di maternità, al possesso di carta di soggiorno», introduce «un requisito idoneo a generare una irragionevole discriminazione dello straniero nei confronti del cittadino», in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 31, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e 6 del Trattato sull'Unione europea;

che il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, con due ordinanze, entrambe del 30 novembre 2015, sostanzialmente identiche tra loro e di tenore analogo rispetto all'ordinanza emessa dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione in riferimento agli stessi parametri;

che per la identità dell'oggetto, considerando che i rimettenti sollevano censure analoghe, con argomentazioni coincidenti e con riferimento ai medesimi parametri costituzionali, i giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia;

che, quanto alla questione sollevata dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, il giudice *a quo* ha premesso di essere stato investito del ricorso proposto da una cittadina eritrea, titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari;

che il rimettente ha mostrato di non essersi posto il problema della eventuale applicabilità, anche solo per escluderla, al caso della ricorrente, della disciplina dettata dall'art. 34, comma 5, del decreto legislativo del 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), che riconosce agli stranieri con permesso di soggiorno umanitario «i medesimi diritti» attribuiti dal decreto stesso ai titolari dello status di «protezione sussidiaria», tra i quali, ai sensi dell'art. 27, comma 1, è annoverato il diritto «al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria»;

che, pertanto, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile (ordinanze n. 180 del 2016 e n. 197 del 2013);

che, quanto alle due questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Bergamo il giudice *a quo* ha premesso di essere stato investito del ricorso proposto da cittadine africane titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari correlato al permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti rilasciato ai mariti ed ai figli;

che il rimettente ha mostrato di non essersi posto il problema della eventuale applicabilità, anche solo per escluderla, al caso delle ricorrenti, della disciplina dettata

dall'art. 12 della direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/98/UE, che, attraverso il richiamo all'art. 3, paragrafo 1, lettera *b*), riconosce lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro per quanto concerne i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 «ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002»;

che questa Corte ha già avuto modo di chiarire che «il rimettente deve espressamente indicare i motivi che osterebbero alla non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell'Unione europea, venendo altrimenti meno la sufficienza della motivazione in ordine alla rilevanza della questione» (ordinanza n. 298 del 2011, che richiama le sentenze n. 288 e n. 227 del 2010, n. 125 del 2009 e n. 284 del 2007);

che, pertanto, entrambe le questioni sono manifestamente inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74 del 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), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 31, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e 6 del Trattato sull'Unione europea, dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, in funzione di giudice del lavoro, e dal Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170095

n. 96

Ordinanza 5 aprile - 4 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Contenzioso in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 126, 128, 129 e 130.

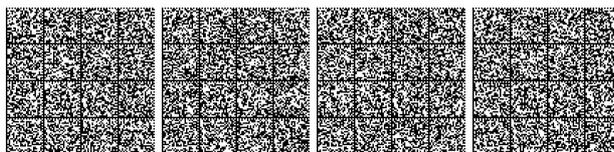
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 126, 128, 129 e 130 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, nel procedimento vertente tra F. B. G. ed altri e il Comune di Milano ed altri, con ordinanza del 28 aprile 2016, iscritta al n. 112 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - nel corso di un giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione del «verbale dell'Ufficio Elettorale del 29 settembre 2014 contenente la proclamazione degli eletti e gli atti prodromici del procedimento elettorale per l'elezione del Consiglio metropolitano della Città Metropolitana di Milano» - l'adito Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 126, 128, 129 e 130 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo);

che, secondo il rimettente, le disposizioni denunciate, nel loro combinato contesto - con il riferire il nuovo introdotto rito speciale elettorale alla elezione dei soli organi di comuni, province e regioni, e non anche di quelli delle città metropolitane, alla impugnazione delle cui elezioni resterebbe così riservato un «trattamento processuale diverso» - violerebbero l'art. 24, in relazione agli artt. 3 e 114 della Costituzione, in quanto l'ordinamento offrirebbe, in tal modo, tutele ingiustificatamente differenti per situazioni sostanzialmente equiparabili;

che il Presidente del Consiglio dei ministri - intervenuto in questo giudizio per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato - ha eccepito l'inaammissibilità della questione sollevata (per carente motivazione sulla rilevanza ed omessa previa verifica di una possibile interpretazione adeguatrice delle norme censurate) e, in subordine, ne ha contestato la fondatezza, per la «non esatta sovrapposibilità delle situazioni che il giudice remittente reputa invece essere analoghe».

Considerato che, nelle more dell'odierno giudizio, è intervenuto il decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168 (Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197 (entrata in vigore il 30 ottobre successivo);

che il suddetto decreto - al comma 8-*quater* del suo art. 7 (aggiunto in sede di conversione) - testualmente ora prevede che «Le disposizioni in materia di contenzioso sulle operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei comuni, delle province e delle regioni, previste dal libro quarto, titolo VI, del codice del processo amministrativo [...] si applicano anche al contenzioso sulle operazioni elettorali delle città metropolitane»;

che la novella del 2016 - applicabile anche ai procedimenti (come quello *a quo*) pendenti alla data della sua entrata in vigore - incide direttamente su tutte le disposizioni qui denunciate, rendendole applicabili anche alle elezioni delle città metropolitane;

che, pertanto, a fronte di tale *ius superveniens*, spetta al giudice remittente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 97

Ordinanza 12 aprile - 4 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Divorzio - Domanda riconvenzionale formulata in scritti difensivi nella fase presidenziale.

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), art. 4, comma 10, come sostituito dall'art. 2, comma 3-bis), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), come sostituito dall'art. 2 (*recte*: art. 2, comma 3-bis), del decreto-legge 13 (*recte*: 14) marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, promosso dal Tribunale ordinario di Crotone nel procedimento vertente tra V. S. e R. V., con ordinanza del 24 febbraio 2016, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 12 aprile 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di cessazione degli effetti civili di un matrimonio concordatario, il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Crotone, adito nella fase contenziosa successiva a quella presidenziale - premesso che il coniuge convenuto aveva reiterato tardivamente, in detta seconda fase, la domanda riconvenzionale, volta all'ottenimento di un assegno divorzile, proposta con la comparsa di risposta innanzi al Presidente, e considerato che ciò avrebbe comportato, a suo avviso, l'inammissibilità di tale domanda, per intervenuta decadenza ex art. 167 del codice di procedura civile - ha reputato di conseguenza rilevante, ed ha perciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), come sostituito dall'art. 2 (*recte*: art. 2, comma 3-bis), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, «nella parte in cui non prevede che la domanda riconvenzionale eventualmente rassegnata dal convenuto in memoria difensiva ex art. 4 comma 5 l.div. debba ritenersi tempestivamente proposta anche nella successiva fase contenziosa avanti al G.I. [...] nella parte in cui non prevede che la memoria integrativa, avente il contenuto dell'art. 163 c.p.c., debba intendersi ai fini della costituzione in giudizio avanti al G.I. ai sensi dell'art. 165 c.p.c., come invece previsto espressamente per il convenuto», in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione (quanto a quest'ultimo) all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU);



che, nel motivare la non manifesta infondatezza della questione in riferimento ai parametri evocati, sostiene il rimettente che «l'attuale rito divorzile nella fase contenziosa pone un eccessivo aggravio dell'onere difensivo in capo al resistente, situazione che appare irragionevole e iniqua a fronte del principio del giusto processo (art. 111 Cost.), che pone condizioni di parità tra le parti, nonché chiarezza delle fasi procedurali, allo stato fortemente adombrata dalla ibrida posizione del ricorrente, che sarebbe costituito ad oltranza, a fronte di una dubbia posizione del resistente, onerato, stando alla lettera della norma, ad una sorta di doppia costituzione», per cui il delineato assetto processuale risulterebbe anche «lesivo del principio sovranazionale dell'equità del processo (cfr. art. 6 CEDU e art. 117 comma 1 Cost.)»;

che, nel giudizio innanzi a questa Corte, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la dichiarazione di manifesta infondatezza della riferita questione, all'uopo richiamando l'indirizzo della Corte di legittimità (sezione prima civile, sentenza 12 settembre 2005, n. 18116), secondo cui, nel giudizio di divorzio, il termine di venti giorni prima dell'udienza di comparizione dinanzi al giudice istruttore segna il limite massimo per la proposizione della domanda riconvenzionale di riconoscimento dell'assegno divorzile, senza che ciò escluda le ritualità della richiesta di assegno proposta con la comparsa di risposta dinanzi al Presidente del tribunale, in tempo antecedente alla udienza di prima comparizione dinanzi al giudice istruttore.

Considerato che la Corte di cassazione ha ribadito, anche con pronunzie successive a quella richiamata dalla difesa dello Stato, il principio, che può ritenersi consolidato in termini di diritto vivente, per cui il coniuge resistente nel giudizio di separazione o divorzio, che compaia assistito da difensore nella fase presidenziale, depositando uno scritto difensivo con il quale formuli (come nella specie) anche domande riconvenzionali, deve considerarsi costituito in giudizio sin da tale momento e le domande riconvenzionali debbono considerarsi ritualmente e tempestivamente proposte, senza che ne occorra la riproposizione nella successiva fase innanzi al giudice istruttore (sezione prima civile, sentenze 28 marzo 2007, n. 7653 e 11 novembre 2009, n. 23910; ordinanza 17 dicembre 2010, n. 25558);

che il giudice *a quo* non ignora tale orientamento della Corte di legittimità, ma ritiene di doversene discostare, non reputandolo coerente alla natura attualmente bifasica del procedimento divorzile;

che, così posta e motivata, la questione in esame, prima ancora che manifestamente infondata, è sotto più profili manifestamente inammissibile: poiché il rimettente sostanzialmente chiede a questa Corte un avallo interpretativo, con utilizzo improprio dell'incidente di costituzionalità (ordinanze n. 87 e n. 33 del 2016, da ultimo); perché omette di verificare la possibilità di una interpretazione della norma censurata costituzionalmente conforme (ancorché individuabile nell'esegesi giurisprudenziale da cui si discosta); e perché l'intervento additivo che auspica (per conseguire, per altro, il medesimo risultato, di pari tutela difensiva del coniuge convenuto, conseguibile, e già conseguito, in via interpretativa) è, per di più, prospettato in termini di irrisolta alternatività (*ex plurimis*, sentenza n. 22 del 2016, ordinanze n. 4 e n. 46 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), come sostituito dall'art. 2, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, sollevata - in riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) - dal giudice monocratico del Tribunale ordinario di Crotone, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

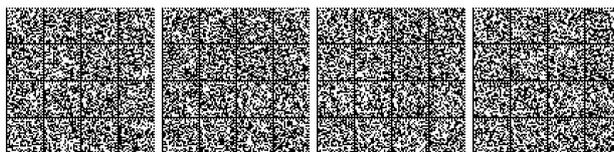
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

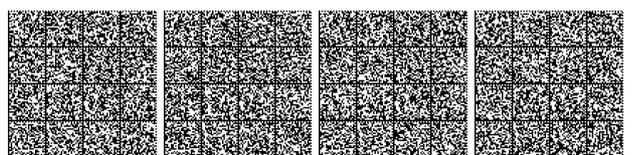
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 29

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Legge di stabilità regionale 2017 - Spesa relativa al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che svolge attività presso i gruppi consiliari.

– Legge della Regione Lazio 31 dicembre 2016, n. 17 (Legge di Stabilità regionale 2017), art. 3, comma 73 [, modificativo del comma 5 dell'articolo 37 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale)].

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale:

— dell'art. 3, comma 73, della legge regionale del Lazio 31 dicembre 2016, n. 17, recante «Legge di stabilità regionale 2017», come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 23 febbraio 2017.

Sul B.U.R. n. 105 del 31 dicembre 2016, è stata pubblicata la legge regionale Lazio 31 dicembre 2016, n. 17, recante «Legge di stabilità regionale 2017».

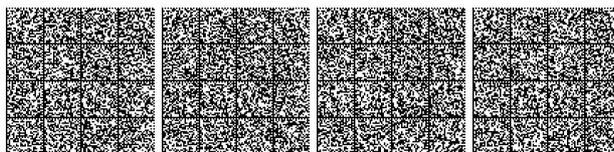
L'art. 3, comma 73, di tale legge regionale contiene una disposizione che pone a carico del Consiglio regionale la spesa relativa ai giornalisti che prestano la loro attività presso i gruppi consiliari, «al di fuori del budget» previsto dall'art. 14 della legge regionale n. 4/2013.

Così dispone infatti l'art. 3, comma 73:

— «Al comma 5 dell'art. 37 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale) e successive modifiche, dopo le parole: «delle strutture di diretta collaborazione di cui al comma 1» sono aggiunte le seguenti: «Al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che svolge attività presso i gruppi consiliari con il limite di un'unità per gruppo si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico; la relativa spesa resta a carico del Consiglio regionale al di fuori del budget previsto dall'art. 14 della legge regionale 28 giugno 2013 n. 4 (Disposizioni urgenti di adeguamento all'art. 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione)».

Come si vede, la disposizione aggiunge due periodi dell'art. 37, comma 5, della legge regionale n. 6/2002, il cui testo attuale così recita (in grassetto la parte aggiunta dalla legge regionale impugnata):

«I gruppi consiliari, in alternativa alla struttura di diretta collaborazione di cui al comma 1, per lo svolgimento delle proprie funzioni, possono stipulare direttamente rapporti di lavoro subordinato, autonomo ovvero rientranti in altre tipologie contrattuali, previste dalla normativa vigente in materia, compatibili con l'attività lavorativa richiesta. Al gruppo consiliare che esercita la facoltà di cui al presente comma è erogata una somma pari al costo che l'amministrazione sostiene per i gruppi consiliari di pari consistenza numerica che si avvalgono della struttura di cui al comma 1. I gruppi consiliari che esercitano detta facoltà, disciplinata dal regolamento di organizzazione, non possono avvalersi delle strutture di diretta collaborazione di cui al comma 1. Al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che svolge attività presso i gruppi consiliari con il limite di un'unità per gruppo si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico; la relativa spesa resta a carico del Consiglio regionale al di fuori del budget previsto dall'art. 14, della legge regionale 28 giugno 2013 n. 4 (Disposizioni urgenti di adeguamento all'art. 2, del



decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione)».

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale disposizione sia illegittima per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.; propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

L'art. 3, comma 73, si pone in contrasto con l'art. 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con la legge 7 dicembre 2012 n. 213, ed in particolare con il comma 1, lett. h). Tale disposizione prevede infatti che:

«Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: [...];

h) Abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione».

In attuazione di quanto previsto dalla citata lett. h), la Conferenza permanente per i rapporti Stato — Regioni nella seduta del 6 dicembre 2012 (all. 2) ha individuato il suddetto parametro omogeneo nel «costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6 (compresi gli oneri a carico dell'ente, senza posizione organizzativa) per ciascun consigliere regionale».

La delibera è stata recepita dalla Regione Lazio nel citato art. 14 della legge regionale n. 4/2013, che nel comma 4 lett. g) ha inserito il seguente comma 4-*bis* all'art. 37 della legge regionale n. 6/2002:

— «4-*bis*. In conformità alla deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 6 dicembre 2012, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale quantifica l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari nel rispetto del parametro del costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6, compresi gli oneri a carico dell'ente e i trattamenti economici previsti dal contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI), senza posizione organizzativa, per ciascun consigliere regionale».

Ebbene, come si è evidenziato, con la disposizione impugnata (art. 3, comma 73, legge regionale n. 17/2016) la Regione ha introdotto una deroga al limite previsto dal citato comma 4-*bis* dell'art. 37 legge regionale n. 6/2002 (introdotto con l'art. 14 legge regionale n. 4/2013).

In tal modo, però la Regione si è posta in deliberato contrasto con la citata deliberazione della Conferenza Stato-Regioni del 6 dicembre 2012, ma soprattutto con l'art. 2 del decreto-legge n. 174/2012 che, come rilevato, al comma 1, lett. h.) demandava alle Regioni la individuazione di un «parametro omogeneo», che tenesse conto «del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione».

Tale «parametro omogeneo», si ribadisce, era stato individuato dalla Conferenza Stato-Regioni nella deliberazione 6 dicembre 2012, a cui ha fatto seguito l'art. 14 legge regionale n. 4/2013 che lo ha recepito ma, come si è visto, è stato poi successivamente derogato dalla disposizione impugnata.

Appare allora evidente come quest'ultima venga a porsi in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. per violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

È opportuno infatti ricordare, che l'art. 2 del citato decreto-legge n. 174/2012 (articolo denominato «Riduzioni dei costi della politica nelle regioni») prevede espressamente al comma 1 che le sue disposizioni sono emanate «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica».



P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 3, comma 73, della legge regionale del Lazio 31 dicembre 2016, n. 17, recante «Legge di stabilità regionale 2017», per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2017;*
- 2. Conferenza permanente per i rapporti Stato - Regioni - Deliberazione del 6 dicembre 2012.*

Roma, 1° marzo 2017

Avvocato dello Stato: DE BELLIS

17C00079

N. 30

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Partecipazione dei Comuni e dei loro enti e organismi strumentali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - Definizione delle sanzioni a carico degli enti locali per il mancato conseguimento dell'equilibrio dei bilanci.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), art. 10, comma 2, lett. *d*) [, modificativo del comma 1 dell'articolo 8 della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)”)].

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della Provincia *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, lettera *d*) della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 recante «Legge di stabilità provinciale 2017», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 febbraio 2017.

Sul B.U.R. Trentino-Alto Adige del 30 dicembre 2016, numero straordinario n. 3, è stata pubblicata la legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 recante «Legge di stabilità provinciale 2017».

L'art. 10 di tale legge provinciale (recante «Modificazioni della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, in materia di contenimento delle spese») al comma 2 introduce una serie di modificazioni dell'art. 8 della legge provinciale n. 27/2010 (recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2011»).

In particolare la lettera *d*) del citato art. 10, comma 2, prevede che «alla fine del comma 1 sono inserite le parole: “, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali. Con riferimento alle sanzioni previste per gli amministratori si applica quanto disposto dalla disciplina statale per le medesime fattispecie”».

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale disposizione sia illegittima per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed ecceda le competenze statutarie di cui all'art. 79, commi 3 e 4, dello Statuto decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per i seguenti



MOTIVI

Per effetto della modifica intervenuta, l'art. 8, comma 1, della legge provinciale n. 27/2010 è ad oggi così formulato (in grassetto la parte aggiunta con la legge provinciale n. 20/2016):

«A decorrere dall'esercizio finanziario 2016 cessano di applicarsi le disposizioni provinciali che disciplinano gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali. Gli enti locali assicurano il pareggio di bilancio secondo quanto previsto dalla normativa statale e provinciale in materia di equilibrio dei bilanci. Con successivo provvedimento, adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali, sono definite le modalità di monitoraggio e certificazione delle sue risultanze, nel rispetto degli obiettivi fissati per il sistema territoriale provinciale integrato, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali. Con riferimento alle sanzioni previste per gli amministratori si applica quanto disposto dalla disciplina statale per le medesime fattispecie».

Come si vede, la nuova normativa prevede che con provvedimento adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali, sono definite le modalità di monitoraggio e certificazione delle risultanze del bilancio, «nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali».

La disposizione si pone in contrasto con la normativa nazionale contenuta nell'art. 1, commi 475 e 476, della legge n. 232/2016 (recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019») i quali così dispongono:

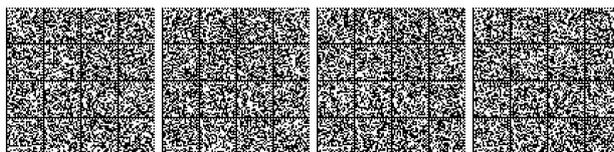
«475. Ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del presente articolo:

a) l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le province della Regione siciliana e della regione Sardegna sono assoggettate alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo. Gli enti locali delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le riduzioni di cui ai precedenti periodi assicurano il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, articolo 2. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228;

b) nel triennio successivo la regione o la provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale;

c) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può impegnare spese correnti, per le regioni al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1 per cento. La sanzione si applica con riferimento agli impegni riguardanti le funzioni esercitate in entrambi gli esercizi. A tal fine, l'importo degli impegni correnti dell'anno precedente e quello dell'anno in cui si applica la sanzione sono determinati al netto di quelli connessi a funzioni non esercitate in entrambi gli esercizi, nonché al netto degli impegni relativi ai versamenti al bilancio dello Stato effettuati come contributo alla finanza pubblica;

d) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, restano esclusi i mutui già autorizzati e non ancora contratti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati di apposita attestazione da cui risulti il rispetto del saldo di cui al comma 466. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;



e) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

f) nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione.

476. Nel caso in cui il mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 risulti inferiore al 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio del mancato conseguimento del saldo, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza la sanzione di cui al comma 475, lettera c), è applicata imponendo agli impegni di parte corrente, per le regioni al netto della sanità, un limite pari all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente; la sanzione di cui al comma 475, lettera e), è applicata solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato; la sanzione di cui al comma 475, lettera f) è applicata dal presidente, dal sindaco e dai componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione versando al bilancio dell'ente il 10 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione. Resta ferma l'applicazione delle restanti sanzioni di cui al comma 475».

Tali commi sono applicabili anche agli enti locali della Provincia autonoma di Trento.

Ciò si evince dal comma 483 del medesimo art. 1 della legge n. 232/2016, in forza del quale:

«Per le regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato. Ai fini del saldo di competenza mista previsto per la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.»

Il legislatore nazionale ha quindi escluso l'applicabilità dei commi 475 e 479 limitatamente alle «regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ne consegue che i citati commi 475 e 476 risultano applicabili a tutti gli enti locali, ivi compresi quelli della Provincia autonoma di Trento.

Non poteva pertanto la legge provinciale impugnata demandare la definizione delle sanzioni agli enti locali ad un provvedimento «adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali».

Ne consegue che la legge provinciale impugnata, è da ritenersi sul punto incostituzionale:

a) per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica;

b) per violazione dell'art. 29, commi 3 e 4, dello statuto della Regione Trentino Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, i quali prevedono espressamente:

— al comma 3, che «le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali, dei propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e di quelli degli enti locali, delle aziende sanitarie, delle università, incluse quelle non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e degli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria», stabilendo tuttavia «Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione»;

— al comma 4 (secondo periodo) che «La regione e le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo Statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea».



È opportuno ricordare che in base all'art. 1, comma 465 della citata legge n. 232/2016:

«Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 10, comma 2, lettera d) della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2017.

Roma, 28 febbraio 2017

Avvocato dello Stato: DE BELLIS

17C00080

N. 31

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Turismo - Norme della Regione Toscana - Disciplina della locazione turistica di immobili - Definizione dell'attività di guida ambientale.

– Legge della Regione Toscana 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale), artt. 70, 122 e 123.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

Contro la Regione Toscana (c.f. 01386030488), in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 70, 122 e 123 della legge della Regione Toscana, 20 dicembre 2016, n. 86 recante: «Testo unico del sistema turistico regionale» (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana del 28 dicembre 2016, n. 57).

1. — Con legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86, la Regione Toscana ha emanato il nuovo «testo unico del sistema turistico regionale», disciplinando (art. 1, comma 1) «il sistema organizzativo del turismo della Regione», nonché «le strutture turistico ricettive, le imprese e le professioni del turismo».

Come si evince dal preambolo (par. 1) alla predetta legge, l'esigenza di approvare il testo in esame è sorta a seguito delle modifiche apportate nel tempo alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 23, contenente il precedente «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo», «sia al fine di introdurre le molteplici novità di carattere normativo ed economico intervenute negli ultimi anni nella disciplina del sistema organizzativo del turismo, delle strutture turistiche ricettive nonché delle imprese e professioni turistiche, sia allo scopo di realizzare una maggiore organicità della disciplina».

A tal fine il legislatore regionale è intervenuto con una novella integrale della disciplina previgente (che, infatti, è stata espressamente abrogata dall'art. 160 della l.r. n. 86/2016), normando, altresì, fattispecie che, in precedenza, non erano contemplate dalla legge; è il caso, ad esempio, degli immobili locati per finalità esclusivamente turistiche, con riguardo ai quali, nel par. 7 del citato preambolo, si precisa che «Al fine di regolamentare l'ospitalità offerta dagli alloggi locati per finalità esclusivamente turistiche, attualmente non soggetta all'applicazione della legge regionale



23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), viene previsto, per i proprietari/usufruttuari di tali alloggi, il rispetto di alcune condizioni, tra cui l'obbligo di comunicazione al comune delle informazioni relative all'attività svolta e alla forma di gestione, nonché la possibilità di esercizio delle locazioni turistiche, sia in forma imprenditoriale sia non imprenditoriale, anche mediante gestione indiretta tramite agenzie immobiliari e società di gestione immobiliare turistica».

2. — Nell'ambito di tale disciplina viene in rilievo, in particolare, l'art. 70 del testo unico appena emanato, intitolato «Locazioni turistiche», il quale contiene le seguenti disposizioni:

«1. Ai fini del presente testo unico, sono locazioni turistiche le locazioni per finalità esclusivamente turistiche di case e appartamenti arredati e senza alcuna prestazione di servizi accessori o complementari. Alle locazioni turistiche non si applica la disciplina delle case e appartamenti per vacanze di cui all'art. 57.

2. Le locazioni turistiche possono essere esercitate:

a) in forma non imprenditoriale da parte di proprietari o usufruttuari nel caso in cui:

1) destinano alla locazione turistica non più di due alloggi nel corso dell'anno solare, indipendentemente dal numero di comunicazioni di locazione turistica effettuate;

2) destinano alla locazione turistica più di due alloggi nel corso dell'anno solare e effettuano complessivamente sino a ottanta comunicazioni di locazione turistica nel corso dell'anno solare;

b) in forma imprenditoriale indipendentemente dal numero di alloggi gestiti.

3. Le locazioni di cui al comma 2, lettere a) e b), possono essere gestite in forma indiretta tramite agenzie immobiliari e società di gestione immobiliare turistica.

4. I proprietari e gli usufruttuari che concedono in locazione alloggi per finalità turistiche nonché gli intermediari con mandato della locazione turistica comunicano al comune dove gli alloggi sono situati, la forma imprenditoriale o non imprenditoriale di esercizio dell'attività e le informazioni relative all'attività svolta, utili anche a fini statistici, definite con deliberazione della Giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente.

5. La deliberazione della Giunta regionale definisce altresì le modalità e i termini con cui sono effettuate le comunicazioni di cui al comma 4.

6. Gli alloggi locati per finalità turistiche devono possedere:

a) i requisiti strutturali e igienico-sanitari previsti per le case di civile abitazione;

b) le condizioni di sicurezza e salubrità degli edifici e degli impianti negli stessi installati ai sensi della normativa vigente.

7. Gli alloggi locati per finalità turistiche, indipendentemente dalla forma della gestione, sono parificati alle strutture ricettive ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di imposta di soggiorno.

8. Coloro che stipulano contratti di locazione turistica in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo sono soggetti all'applicazione delle seguenti sanzioni amministrative:

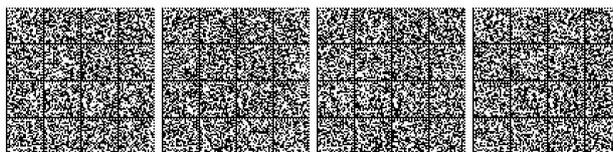
a) nel caso in cui vengono forniti i servizi accessori o complementari, alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000,00 a euro 6.000,00;

b) nel caso di incompleta o omessa comunicazione ai sensi del comma 4, alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250,00 a euro 1.500,00.

9. Coloro che esercitano attività di locazione turistica in forma non imprenditoriale direttamente o in forma indiretta, in assenza dei requisiti di cui al comma 2, lettera a), sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000,00 a euro 6.000,00».

3. — Nel Titolo III, dedicato alle professioni turistiche, la l.r. n. 86/2016 reca, inoltre (Capo III) disposizioni concernenti la figura della «Guida ambientale», disciplinando, in particolare, all'art. 122, la definizione di tale figura professionale e il contenuto della sua attività, nonché, all'art. 123, i requisiti e gli obblighi per il relativo esercizio.

4. — Le predette norme della legge regionale in esame presentano profili di illegittimità costituzionale, eccedendo dai limiti della competenza legislativa regionale e vengono, pertanto, impugnate dinanzi a codesta Ecc.ma Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. e dell'art. 33, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, giusta deliberazione assunta in data 23 febbraio 2017 dal Consiglio dei ministri, per i seguenti



MOTIVI

A) Art. 70 della l.r. 20 dicembre 2016, n. 86: illegittimità per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), terzo e quarto comma, cost., nonché dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, ex articoli 3 e 97 cost.

5. — Come risulta dalla lettura del testo dell'art. 70 l.r. n. 86/2016, riportato integralmente in premessa, quest'ultimo reca, al comma 1, la definizione della locazione turistica, stabilendo le caratteristiche degli immobili che ne formano oggetto e i limiti della prestazione del locatore; il comma 2 della disposizione identifica le locazioni turistiche che, secondo il legislatore regionale, si considerano gestite in forma imprenditoriale e quelle che si considerano gestite in forma non imprenditoriale: a tale fine la norma stabilisce che in quest'ultimo novero rientrino le ipotesi in cui il proprietario o l'usufruttuario dell'immobile destini alla locazione turistica non più di due alloggi nell'anno solare, indipendentemente dal numero di comunicazioni di locazione turistica effettuate (lettera a), numero 1), o più di due alloggi, ma con il limite di ottanta comunicazioni di locazione turistica nello stesso periodo (lettera a), numero 2); il comma 3 prevede che le locazioni di cui al comma 2 possano essere gestite in forma indiretta tramite agenzie immobiliari e società di gestione turistica; il comma 4 della norma in esame prescrive, per i proprietari e gli usufruttuari che concedono in locazione alloggi per finalità turistiche, nonché per i rispettivi intermediari, l'obbligo di comunicazione al comune nel quale gli alloggi sono situati, tra l'altro, della forma imprenditoriale e non imprenditoriale di esercizio dell'attività, secondo modalità definite dalla Giunta regionale, ai sensi del successivo comma 5; i commi 8 e 9, infine, individuano sanzioni amministrative applicabili a coloro che stipulano contratti di locazione turistica in violazione delle disposizioni dell'art. 70, con particolare riguardo alla fornitura di servizi accessori e complementari (comma 8, lettera a), alla incompleta o omessa comunicazione ai sensi del comma 4 (comma 8, lettera b), all'esercizio dell'attività in questione in forma non imprenditoriale direttamente o in forma indiretta, in assenza dei requisiti di cui al comma 2, lettera a).

6. — La norma citata viola sotto vari profili l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, poiché lede la competenza esclusiva del legislatore statale nella materia «ordinamento civile», sia con riguardo al regime delle locazioni, sia con riguardo alla disciplina dell'impresa e dell'attività imprenditoriale.

7. — Per quanto concerne il regime delle locazioni, occorre ricordare che il legislatore statale ha disciplinato la locazione turistica — già individuata come tipologia negoziale autonoma dall'art. 1, comma 2, lettera c), della legge 9 dicembre 1998, n. 431 — come contratto rientrante nella fattispecie generale del contratto di locazione, disciplinata dagli articoli 1571 ss. del codice civile. Invero l'art. 53 del Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (d'ora in avanti indicato come «Codice del turismo»), approvato con il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, stabilisce espressamente che «Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione».

Non vi è dubbio che la disposizione predetta costituisca espressione della potestà legislativa esclusiva riservata al legislatore statale, nella materia dell'ordinamento civile, dalla norma costituzionale sopra menzionata, come interpretata dalla costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte (v., *ex multis*, sentenza 290/2013 e, con specifico riferimento al tema delle locazioni, sentenza 245/2015), siccome basata sull'esigenza di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici che operano in regime privato e volta a disciplinare tali rapporti.

Il comma 1 dell'art. 70 della legge regionale censurata, nello stabilire che costituiscono locazioni turistiche le locazioni effettuate in via esclusiva per finalità turistiche «di case e appartamenti arredati e senza alcuna prestazione di servizi accessori o complementari», comprime le facoltà concesse al locatore dalle disposizioni del codice civile richiamate dalla normativa statale.

Invero è pacifico che la locazione disciplinata dal codice civile possa avere ad oggetto anche immobili privi di arredamento (art. 1574, n. 1; per quanto riguarda le locazioni di immobili urbani, arg. anche ex art. 1608 c.c.); fattispecie, peraltro, non incompatibile con la locazione a fini turistici, ben potendosi configurare l'ipotesi in cui ad equipaggiare l'immobile per le proprie esigenze di soggiorno provveda il conduttore, ad esempio installandovi attrezzature rimovibili per dormire e riporre i propri effetti personali.

Ed è altrettanto pacifico e costituisce, del resto, espressione dell'autonomia negoziale sancita dall'art. 1322 del codice civile, il fatto che, in aggiunta alle obbligazioni principali del locatore, individuate dall'art. 1575 del codice civile, nel contratto di locazione le parti ben possano prevedere la fornitura, da parte di quest'ultimo, di servizi accessori o complementari, purché non prevalenti, senza mutare la natura del negozio e la sua soggezione alla disciplina civilistica (per la giurisprudenza in tal senso, *cf.*, tra le tante, Cassazione 20 gennaio 2005, n. 1150; Cassazione 22 gennaio 2001, n. 707).



Incidono, altresì, riduttivamente sulla portata della disciplina del codice civile in materia di locazioni:

a) il comma 2 dell'art. 70, laddove, alla lettera *a)*, considera necessariamente «imprenditoriale» (per esclusione rispetto alle previsioni contenute nella lettera *b)*) l'attività di locazione di immobili a fini turistici esercitata dai proprietari o usufruttuari degli stessi, qualora la stessa riguardi più di due alloggi nel corso dell'anno solare, ovvero un numero superiore, ma nel solo caso in cui gli stessi effettuino sino a ottanta comunicazioni di locazione turistica nel corso dell'anno solare. Invero nel contratto di locazione disciplinato dagli articoli 1571 ss. del codice civile il locatore non assume necessariamente la qualifica di imprenditore e può locare, senza altre limitazioni, diverse da quelle previste dalla normativa civilistica, un numero indefinito di immobili;

b) il comma 3 della disposizione di legge regionale, laddove, prevedendo che le locazioni di cui al comma 2 possano «essere gestite in forma indiretta tramite agenzie immobiliari e società di gestione immobiliare turistica», impedisce altre forme di gestione indiretta (come, ad esempio, nel caso in cui si ricorra alla sublocazione, ammessa come regola generale dall'art. 1594 c.c.);

c) il comma 4 dello stesso art. 70, il quale, nello stabilire un obbligo di comunicazione al comune competente, da parte di proprietari, usufruttuari o intermediari, della forma imprenditoriale o non imprenditoriale dell'attività svolta, introduce, evidentemente, a carico del locatore, un onere direttamente dipendente dalla restrizione all'autonomia negoziale di quest'ultimo e all'estensione della portata del contratto di locazione disciplinato dal codice, operata dalla disposizione indicata alla lettera *a)*;

d) i commi 8 e 9 della disposizione censurata, i quali, nel prevedere sanzioni amministrative a carico dei locatori che forniscano servizi accessori, ovvero di omessa o incompleta comunicazione ai sensi del comma 4, o di esercizio di attività di locazione turistica in forma non imprenditoriale, in assenza dei requisiti di cui al comma 2, lettera *a)* (dunque in caso di locazione turistica per più di due alloggi nell'anno solare da parte dello stesso soggetto, ovvero per più di due immobili, ma con limite di ottanta comunicazioni nello stesso periodo di tempo), rendono ancora più stringenti le rilevate limitazioni all'esercizio dei diritti e delle facoltà dei locatori, previste dal comb. disp., dell'art. 53 del codice del consumo e delle disposizioni del codice civile alle quali quest'ultimo rinvia, ledendo la potestà legislativa dello Stato in materia di ordinamento civile anche per tale aspetto.

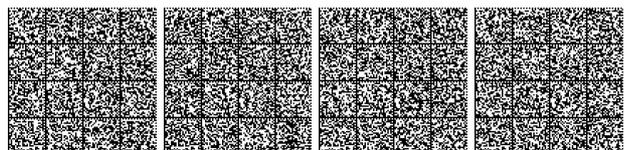
8. — Le disposizioni dell'art. 70 in esame violano, inoltre, la riserva di competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., anche con riguardo alla disciplina civilistica in materia di impresa ed attività imprenditoriale.

Invero l'art. 2082 del codice civile definisce come imprenditore «chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi», delimitando il contenuto dell'attività d'impresa, sulla base dei noti connotati di economicità, professionalità, organizzazione, messi in risalto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, nell'analisi della norma, la quale, del resto, trova una analoga declinazione, in ambito turistico, nell'art. 4 del Codice del turismo, il quale (con disposizione anch'essa ritenuta legittima espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte - sentenza 80/2012) individua, al comma 1, come imprese turistiche «quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi ... concorrenti alla formazione dell'offerta turistica».

I predetti connotati sono individuati dalla norma del codice civile in via generale e con riferimento all'intero territorio nazionale.

Ne consegue che l'art. 70 (comma 2), nel definire la natura imprenditoriale dell'attività in questione, sulla base del numero di alloggi locati e delle comunicazioni di locazione turistica inviate al comune nell'anno solare, prescindendo dalla natura economica, professionale e organizzata della stessa attività, poiché fa riferimento ad elementi che non sono, di per sé, indicativi di tale connotazione, contrasta col menzionato art. 2082 e viola la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile», sia in quanto introduce su un territorio limitato una disciplina difforme rispetto a quella vigente sul territorio nazionale, sia in quanto altera le regole fondamentali che disciplinano l'esercizio dell'attività d'impresa nei rapporti tra i privati. Tale alterazione, inoltre, risalta ancor di più, rendendo la norma ulteriormente illegittima anche sotto tale profilo, se si considerano i connessi obblighi di comunicazione della gestione delle locazioni in forma imprenditoriale, previsti al comma 4, e le sanzioni amministrative, contemplate nei commi 8 e 9, per le ipotesi di omissione o incompletezza della suddetta comunicazione, o di esercizio dell'attività di locazione turistica in forma non imprenditoriale in assenza dei requisiti di cui al comma 2, lettera *a)*.

Un ulteriore parametro normativo indicante la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., può, inoltre, essere ravvisato nell'art. 2555 del codice civile, il quale, nel definire la nozione di azienda come «il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa», risulta anch'esso incompatibile con le disposizioni dell'art. 70 censurato col presente ricorso, le quali,



nel considerare attività imprenditoriale la locazione turistica di alloggi in numero superiore a due o con riguardo a un numero di comunicazioni superiore al limite numerico considerato dalla norma regionale, nel corso di un anno solare, finiscono anche per attribuire natura di azienda a cespiti privi dei requisiti di organizzazione e di destinazione ad un'attività imprenditoriale, come individuata dall'art. 2082, in contrasto con la norma civilistica sopra indicata.

9. — Si confida, con le considerazioni che precedono, di avere sufficientemente dimostrato l'illegittimità, dell'art. 70 sotto i profili indicati. È appena il caso di rilevare, peraltro, che alle predette motivazioni non potrebbero utilmente opporsi, da parte della Regione Toscana, le finalità alle quali è ispirato il testo unico approvato con la l.r. 86/2016, sostenendo che l'emanazione dello stesso sia avvenuta nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva regionale nella materia residuale del turismo e allo scopo di regolamentare la materia per finalità esclusivamente turistiche. Invero, da un lato, è evidente, in base a quanto si è in precedenza rilevato, che, a discapito delle affermazioni in quest'ultimo senso, contenute nel par. 7 del preambolo alla legge regionale e nel più tenue *incipit* dello stesso art. 70, la norma travalica comunque le suddette finalità, incidendo in modo sostanziale sulla disciplina privatistica delle locazioni e sullo svolgimento dei rapporti negoziali tra i privati, in considerazione della portata generale delle censurate disposizioni regionali, nonché della previsione di specifiche sanzioni amministrative a carico di chi eserciti l'attività di locazione turistica in violazione delle stesse; dall'altro, occorre considerare che, come ha rilevato la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte - con specifico riferimento a una legge regionale che incideva su rapporti disciplinati dal codice civile, nell'esercizio della competenza legislativa in materia di turismo - nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, la regolamentazione statale, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., assolve proprio alla funzione di porre un limite diretto a evitare che la norma regionale incida su un principio di ordinamento civile (sent. 369/2008).

Pertanto il richiamo alla competenza residuale in materia di turismo, oltre ad essere smentito dalla portata oggettiva delle disposizioni impugnate, risulterebbe del tutto privo di pregio nel caso di specie, evidenziando, semmai, l'ulteriore illegittimità delle disposizioni impugnate anche per violazione dell'art. 117, quarto comma, poiché le stesse risultano emanate eccedendo i limiti della predetta competenza esclusiva.

10. — Per mera completezza, infine, si osserva che l'art. 70 in esame presenta profili di incostituzionalità anche per il fatto che la materia disciplinata dalla Regione Toscana, ancorché riguardante un intreccio di competenze sia regionali sia statali, per la novità e la delicatezza del tema trattato — attualmente all'esame del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo anche in vista di una possibile definizione di una disciplina generale «quadro» diretta a stabilire principi fondamentali - non può essere, allo stato attuale, regolata singolarmente da ciascuna regione, pena la precostituzione di un panorama inevitabilmente eterogeneo e diversificato sul territorio regionale, con impatti negativi su materie e istituti, quali la locazione, il comodato d'uso, l'impresa turistica-recettiva e i relativi ambiti di concorrenza e di mercato, appartenenti alla competenza legislativa statale. In tal senso la disciplina censurata si pone anche in contrasto con il disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Essa, inoltre, nella misura in cui, come si è detto, altera l'uniformità della disciplina dell'ordinamento civile in materia di locazioni, di impresa e di esercizio dell'attività imprenditoriale sul territorio nazionale, risulta costituzionalmente illegittima anche per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., nonché dei principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza.

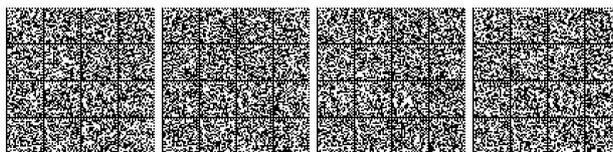
B) *Articoli 122 e 123 della l.r. 20 dicembre 2016, n. 86: illegittimità per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost.*

11. — Merita, altresì, censura, l'art. 122 della l.r. 86/2016, il quale risulta costituzionalmente illegittimo, laddove, nel definire l'attività di guida ambientale, lede la competenza del legislatore statale ad individuare nuove figure professionali, anche nel settore turistico.

Invero, come reiteratamente affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, l'individuazione delle figure professionali è riservata allo Stato (sentenze n. 117/2015; n. 98/2013; n. 138/2009; n. 93/2008).

Tale asserzione è stata formulata anche con specifico riguardo alle professioni turistiche e nel periodo successivo all'entrata in vigore del Codice del turismo (decreto legislativo n. 79/2011), il cui art. 6 contiene una definizione generale di professione turistica. Infatti l'enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un *genus* individuato dalla legge statale, è preclusa al legislatore regionale (sent. n. 328/2009).

Il profilo di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., si estende, inoltre, alle disposizioni regionali conseguenti e connesse e segnatamente all'art. 123 della l.r. 86/2016, che disciplina i requisiti (titolo di studio e abilitazione all'esercizio della professione) e gli obblighi per l'esercizio della professione di guida ambientale (la stipulazione di una polizza assicurativa), prevenendo l'invio di una SCIA in via telematica.



P.Q.M.

Si conclude perché, in accoglimento del presente ricorso, codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 70, 122 e 123 della legge della Regione Toscana, 20 dicembre 2016, n. 86, recante: «Testo unico del sistema turistico regionale».

Unitamente all'originale del presente ricorso notificato sarà depositata copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2017, con l'allegata relazione.

Roma, 25 febbraio 2017

Avvocato dello Stato: DEL GAIZO

17C00086

N. 62

*Ordinanza del 28 dicembre 2016 della Corte di cassazione - Sezioni unite civili
nel procedimento civile promosso da Sagat e altri contro Enac e altri*

Porti e aeroporti - Fondo per i servizi antincendi negli aeroporti - Contributo a carico delle società di gestione degli aeroporti - Esclusione, con norma interpretativa, della natura tributaria dell'obbligazione.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 478 [, modificativo del comma 1 dell'articolo 39-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222].

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

composta dagli ill.mi sigg.ri Magistrati:

- dott. Renato Rordorf - Primo Presidente f.f.;
- dott. Giovanni Amoroso - Presidente Sezione;
- dott. Antonio Didone - Presidente Sezione;
- dott. Camilla Di Iasi - Presidente Sezione;
- dott. Stefano Petitti - Presidente Sezione;
- dott. Pietro Campanile - consigliere;
- dott. Uliana Armano - consigliere;
- dott. Antonio Manna - consigliere;
- dott. Angelina Maria Perrino - rel. consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 8622-2012 proposto da:

Sagat S.p.a. - Società azionaria gestione Aeroporto Torino, S.A.C.B.O. S.p.a. - Società per l'Aeroporto civile di Bergamo Orio al Serio, Aeroporti di Puglia S.p.a., SAC S.p.a. - Società Aeroporto di Catania, S.A.C.A.L. S.p.a. - Società Aeroportuale Calabrese, SO.GE.A.AL. S.p.a. - Società di gestione Aeroporto di Alghero, Aeroporto Friuli-Venezia Giulia S.p.a., Aeroporto di Genova S.p.a., ADF S.p.a. - Aeroporto di Firenze, Geasar S.p.a. - Società Aeroporto Olbia Costa Smeralda - Società Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca S.p.a., Airgest S.p.a. - Società di gestione Aeroporto civile Trapani-Birgi, Società SEAF S.p.a. - Società Aeroporto di Forlì, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, elettivamente domiciliate in Roma, via Del Corso, 101, presso lo Studio legale Mormino, rappresentate e difese dagli avvocati Enrico Mormino e Francesco Mormino, per deleghe in calce al ricorso; ricorrenti;



Contro ENAC - Ente Nazionale dell'Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, elettivamente domiciliati in Roma, via Dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che li rappresenta e difende *ope legis*; controricorrenti;

Avverso la sentenza n. 252/10/2011 della Commissione tributaria regionale del Lazio, depositata il 29 settembre 2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 15 novembre 2016 dal consigliere dott. Angelina Maria Perrino;

uditi gli avvocati Enrico Mormino e Paolo Grasso per l'Avvocatura generale dello Stato;

udito il pubblico ministero in persona dell'Avvocato generale dott. Riccardo Fuzio, che ha concluso in via principale per l'accoglimento del ricorso, in subordine chiede di sollevare la questione di costituzionalità.

Considerazioni in fatto

Le tredici società di gestione di aeroporti indicate in epigrafe impugnarono la nota n. 0050644/DIRIGEN/CEC del 31 luglio 2009, con la quale l'ENAC aveva ad esse richiesto il versamento delle somme, dovute dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, chiamate ad alimentare, in base al comma 1328 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il fondo da tale norma istituito per finanziare il servizio antincendi negli aeroporti nazionali. La nota, peraltro, era stata emessa in attuazione del comma 3-*bis* dell'art. 4 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 — comma introdotto in sede di conversione dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 — col quale il legislatore, a partire dal 2009, ha disposto che le risorse del fondo fossero impiegate per il 40% al fine dell'attuazione dei patti per il soccorso pubblico e per il 60% al fine di finanziare emolumenti da destinare all'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La Commissione tributaria provinciale di Roma affermò la giurisdizione del giudice tributario ed accolse il ricorso, dichiarando le società non obbligate a corrispondere il contributo a far data dal 1° gennaio 2009, in base alla considerazione che le risorse confluite nel fondo antincendi sarebbero state destinate a finalità estranee a quelle previste dalla legge che quel fondo aveva istituito. Di contro, la Commissione tributaria regionale del Lazio, adita con appello dalle amministrazioni coinvolte, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore di quella del giudice ordinario, affermando che dalle innovazioni introdotte dall'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, aggiunto, in sede di conversione, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, scaturisce l'attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie riguardanti il pagamento delle tasse e dei diritti aeroportuali.

Avverso questa sentenza le società hanno proposto ricorso per ottenerne la Cassazione, che hanno affidato a tre motivi, sollecitando preliminarmente la declaratoria della giurisdizione del giudice tributario, essendosi al cospetto, nella prospettazione delle ricorrenti, di una prestazione patrimoniale rispondente alle caratteristiche del tributo.

Le amministrazioni coinvolte hanno reagito con controricorso.

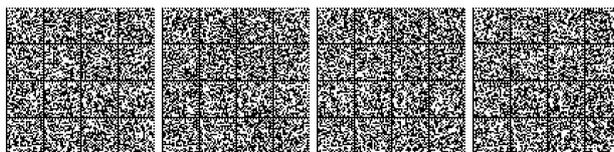
Assegnato il ricorso alla cognizione delle sezioni unite, dodici delle tredici società hanno depositato memoria, con la quale hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'ulteriore modifica normativa nel frattempo intervenuta, ossia dell'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale ha novellato il comma 1 del citato art. 39-*bis* del decreto-legge n. 159/07, come convertito.

In vista della pubblica udienza le parti hanno depositato ulteriori memorie.

Ragioni della decisione

A. Individuazione dell'oggetto della controversia.

1. — La controversia ha ad oggetto, come emerge anche dalla narrativa della sentenza impugnata, il pagamento, posto a carico delle società di gestione degli aeroporti, dei contributi destinati ad alimentare il fondo antincendi istituito dal comma 1328 dell'art. 1 legge n. 296/06; non già, come invece si legge nella motivazione della sentenza della Commissione tributaria regionale, il pagamento dei diritti d'imbarco di passeggeri, sul regime dei quali il comma 1328° si è limitato ad incidere prevedendo l'incremento della relativa addizionale comunale.



La norma dispone difatti che «al fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti, l'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili, di cui all'art. 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, è incrementata a decorrere dall'anno 2007 di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per 30 milioni di euro annui. Con decreti del Ministero dell'interno, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si provvede alla ripartizione del fondo tra le unità previsionali di base del centro di responsabilità "Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile" dello stato di previsione del Ministero dell'interno».

Il legislatore ha quindi previsto due canali di finanziamento della riduzione della spesa pubblica da sostenere per garantire il servizio antincendi negli aeroporti: l'addizionale sui diritti d'imbarco di passeggeri ed il fondo alimentato dalle società aeroportuali.

All'epoca della decisione, l'art. 39-bis del decreto-legge n. 159/07, come convertito, intitolato ai «diritti aeroportuali di imbarco», concerneva soltanto uno dei due canali, ossia quello dell'addizionale sui diritti d'imbarco di passeggeri, che contemplava insieme con gli altri diritti aeroportuali d'imbarco: la norma difatti stabiliva che «le disposizioni in materia di tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea di cui al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni, di tasse e diritti di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, di corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza di cui all'art. 8 del regolamento di cui al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 29 gennaio 1999, n. 85, nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'art. 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».

Erroneamente dunque i giudici d'appello hanno invocato questa norma, che all'epoca in cui hanno deciso non si occupava dei contributi al fondo antincendi, estranei alla nozione di diritti d'imbarco di passeggeri, i quali sono pagati non già dalle società di gestione aeroportuali, bensì dal vettore aereo, il quale ne trasla il costo sul passeggero, mediante integrazione del prezzo del biglietto (Cass., n. 5362/14) e conseguentemente a quella dell'addizionale comunale su tali diritti, che è sempre riferita a ciascun passeggero (art. 2, comma 11, legge n. 350/03).

L'interpretazione che di questa norma ha dato la Commissione tributaria regionale, facendo per di più leva su un testo dell'art. 2 del decreto legislativo n. 546/92 diverso da quello vigente all'epoca della decisione, non è, come prospetta l'avvocatura in controricorso, sintomo d'incertezza sul contenuto del dato normativo, tale da richiedere il chiarimento del legislatore: con la successiva legge n. 208/15, di cui *infra*, infatti, il legislatore non ha assegnato il significato voluto all'art. 39-bis del decreto-legge n. 159/07 come convertito, bensì alla norma istitutiva del fondo antincendi, provvedendo ad ampliare la portata applicativa dell'art. 39-bis.

Né l'interpretazione in questione è segno d'incertezza nell'applicazione della norma (secondo le precisazioni, tra varie, di Corte costituzionale, n. 291 del 2003 e n. 374 del 2002), in quanto essa, in base al chiaro tenore della disposizione che ne è oggetto, non è plausibile, derivando dalla confusione tra diritti d'imbarco e contributi al fondo antincendi.

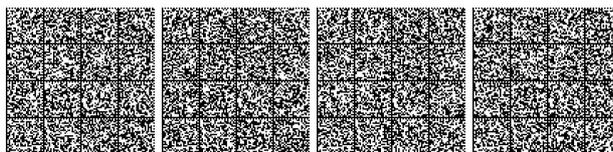
2. — In questo contesto, l'errore del giudice d'appello di per sé non giova alle ragioni delle ricorrenti, giacché il giudizio di questa Corte non è sull'operato del giudice, bensì sulla conformità all'ordinamento giuridico della decisione impugnata, anche in base al diritto sopravvenuto (Cass., sez. un., n. 21691 e n. 23226/16).

Col comma 478 dell'art. 1 legge 28 dicembre 2015, n. 208, come si è anticipato, il legislatore ha interpolato il comma 1 dell'art. 39-bis del decreto-legge n. 159/07 come convertito, inserendovi il periodo «e di corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'art. 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296». Pertanto la disposizione, la natura interpretativa della quale è stata affermata da queste sezioni unite (con le ordinanze n. 379/08 e n. 3044/13) con riguardo ai diritti aeroportuali, si estende anche ai contributi dei quali si discute.

3. — Le società mostrano di non dubitare della illegittimità costituzionale della novella del 2015 e insistono affinché queste sezioni unite sollevino la relativa questione.

Sostengono al riguardo che non di norma interpretativa si tratti, bensì di norma innovativa, la quale non precisa il significato del comma 1328 dell'art. 1 legge n. 296/06, né impone una delle possibili varianti di senso del testo originario, ma detta una disposizione nuova, in tal modo incidendo sull'attività giurisdizionale in corso.

La contestazione assorbe il profilo concernente la dedotta manifesta irragionevolezza insita nella qualificazione come «corrispettivo» della contribuzione al fondo antincendi: l'esclusione della configurabilità dei contributi come corrispettivi postula pur sempre che tale qualificazione fosse estranea al testo originario e che, per conseguenza, questo non potesse essere così inteso e quindi, in definitiva, che la novella non abbia natura interpretativa.



B. — *La rilevanza della questione proposta.*

4. — La questione proposta è immediatamente rilevante nel presente giudizio, in quanto la norma sopravvenuta incide sull'individuazione del giudice giurisdizionalmente competente: l'esclusione, in relazione al versamento dei contributi in questione, dell'insorgenza di «obbligazioni di natura tributaria» non consente di assegnare alle commissioni tributarie la cognizione delle relative controversie, poiché attribuire alla giurisdizione tributaria la cognizione di controversie relative a prestazioni patrimoniali non tributarie si risolverebbe nella creazione di un giudice speciale vietata dall'art. 102, secondo comma, Cost. (tra varie, Corte costituzionale, n. 64 del 2008).

4.1. — E che la norma sopravvenuta incida anche sulle controversie pendenti alla data della sua entrata in vigore, stabilendo che sin dall'origine il giudice munito di giurisdizione sia quello ordinario, scaturisce dalla sua autoqualificazione come norma interpretativa.

La qualificazione di una disposizione di legge come norma di interpretazione autentica — di là dal carattere effettivamente interpretativo della previsione — esprime difatti l'intento del legislatore d'imporre un determinato significato a precedenti disposizioni di pari grado, così da far regolare dalla nuova norma fattispecie sorte anteriormente alla sua entrata in vigore. Si deve escludere, in applicazione del canone ermeneutico che impone all'interprete di attribuire un senso a tutti gli enunciati del precetto legislativo, che la disposizione possa essere intesa come diretta ad imporre una determinata disciplina solo per il futuro (Cass., sez. un., n. 9941/09), poiché il giudice, chiamato ad applicarla, finirebbe per non farlo, valicando il confine oltre il quale l'operazione ermeneutica deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (Cass., sez. un. pen., ordinanza 19 aprile 2012, Ercolano).

Queste considerazioni evidenziano l'infondatezza della tesi esposta in via principale dal pubblico ministero in udienza, il quale ha prospettato l'applicabilità della novella solo alle situazioni insorte dopo la sua entrata in vigore e, per conseguenza, la sua inapplicabilità all'odierna controversia.

4.2. — L'efficacia retroattiva della disposizione impedisce inoltre l'applicabilità della regola fissata dall'art. 5 codice di procedura civile, espressione di quella generale di cui all'art. 11 preleggi, secondo cui la nuova norma disciplina i processi iniziati successivamente alla sua entrata in vigore ed i singoli atti, ad essa successivamente compiuti, di processi iniziati prima della sua entrata in vigore (Cass. n. 3688/11; sulla deroga all'art. 5 codice di procedura civile derivante da norma retroattiva, *cf.*, tra varie, sez. un., n. 3888/04, ordinanza n. 14911/02 e ordinanza n. 12199/02). Sarebbe difatti neutralizzata la retroattività della norma qualora se ne circoscrivesse l'applicabilità alle sole controversie insorte o anche ai soli singoli atti compiuti dopo la sua entrata in vigore, proprio perché in tali casi la nuova disciplina si dovrebbe comunque considerare applicabile in forza dell'art. 5 codice di procedura civile, secondo il quale la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente ed allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda.

4.3. — Inoltre, con riguardo all'odierno giudizio, l'applicabilità della norma non è inibita da alcun giudicato esterno, che funge da limite all'efficacia retroattiva della legge (tra varie, Corte costituzionale, n. 234 del 2007).

Ciò in quanto:

non è utile a tal fine la produzione della sentenza n. 10137/51/14 della Commissione tributaria provinciale di Roma, concernente, in relazione ad altro anno d'imposta, la medesima questione oggetto della presente controversia e relativa alle medesime parti in causa, che, previa affermazione della giurisdizione tributaria, ha accolto nel merito il ricorso in base agli stessi argomenti sunteggiati in narrativa con riguardo alla pronuncia della Commissione di primo grado intervenuta nel giudizio odierno.

La sentenza n. 10137/51/14 non è munita di certificato di cancelleria che ne attesti la definitività; laddove questa Corte ha stabilito (tra varie, v. Cassazione n. 21469/13) che, affinché il giudicato esterno possa fare stato nel processo, è necessaria la certezza della sua formazione, che va appunto dimostrata, anche in assenza di contestazioni, attraverso la produzione della sentenza munita della suddetta attestazione. Irrilevanti sono gli elementi dai quali le ricorrenti intendono trarre la prova della formazione del giudicato; d'altronde, nel corso dell'udienza di discussione, l'avvocato dello Stato non è stato in grado di confermare che la sentenza in questione sia effettivamente divenuta definitiva;

neppure è utile la produzione della sentenza n. 4588/13 del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sebbene corredata dell'attestato di cancelleria concernente la mancanza di impugnazioni.

Il Tribunale amministrativo regionale ha declinato la propria giurisdizione, senza alcuna statuizione di merito in relazione alla debenza del contributo, ininfluente essendo a tal fine le determinazioni relative alla pretesa risarcitoria esaminata. Ne deriva l'applicabilità del principio reiteratamente affermato da queste sezioni unite (vedi n. 15208/15 e n. 16779/05), secondo cui le sentenze dei giudici di merito che statuiscano sulla sola giurisdizione non sono idonee ad acquistare autorità di cosa giudicata in senso sostanziale, poiché le pronunce di questi giudici sono suscettibili di



acquistare autorità di giudicato (esterno) anche in tema di giurisdizione, e di spiegare, conseguentemente, i propri effetti anche al di fuori del processo nel quale siano state adottate, solo quando la decisione — sia pure implicita — sulla giurisdizione si rapporti, ad essa collegandosi, con una statuizione di merito.

C. — e la sua non manifesta infondatezza.

5. — Le società sostengono che la norma sopravvenuta non abbia i caratteri che avrebbe dovuto presentare per essere definita d'interpretazione autentica, in base alla giurisprudenza e costituzionale, e di legittimità (si vedano, tra molte, Corte costituzionale n. 132/16 e n. 71/10, nonché Cassazione, sez. un., n. 12644/14 e n. 9560/14), secondo cui la qualificazione di norma interpretativa spetta a quelle norme che, saldandosi con altra disposizione, intervengono esclusivamente sul significato normativo di questa, chiarendone o esplicitandone il senso, oppure escludendone o enunciandone uno dei sensi possibili.

In realtà, le ricorrenti escludono la natura interpretativa del comma 478 dell'art. 1 legge n. 208/15 al fine di contestare la retroattività di tale disposizione: la legge definita o formulata come interpretativa ha *eo ipso* efficacia retroattiva, anche se sia priva di natura interpretativa.

Il problema da affrontare riguarda difatti non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra, alla luce del principio di ragionevolezza (tra varie, vedi Corte costituzionale, n. 291 del 2003).

6. — Così inquadrata la censura, non è manifestamente infondato il dubbio che la retroattività in tal maniera disposta violi i limiti in materia stabiliti dalla Costituzione, specificamente dagli articoli 3, 24, 25, 102, primo comma, 111 e 117.

6.1. — Il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle preleggi, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (tra varie, Corte costituzionale, n. 15 del 2012, n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006).

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (tra varie, Corte costituzionale, n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009), al fine di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo» o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (Corte cost., n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, della coerenza dell'ordinamento giuridico e del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

Nel caso in esame, di contro, il legislatore pare avere impiegato la norma d'interpretazione autentica per attribuire alla disposizione interpretata una lettura incompatibile col testo originario.

6.2. — Il contributo al fondo antincendi del quale si discute, difatti, presenta tutti gli elementi di identificazione dei tributi, come enucleati e dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di questa Corte.

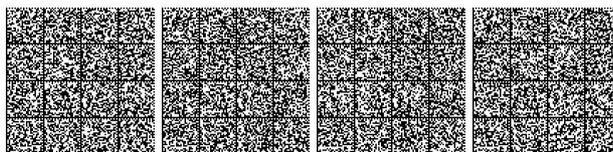
Anzitutto, conviene chiarire, è irrilevante il *nomen iuris*, segnatamente l'impiego del termine «corrispettivi» utilizzato dal legislatore, occorrendo riscontrare in concreto e caso per caso se si sia in presenza di un tributo (tra varie, Corte costituzionale, n. 141 del 2009, n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005): lo stesso art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992 stabilisce espressamente che i tributi vanno individuati indipendentemente dal *nomen iuris* («comunque denominati»).

Ricorrono, invece, nel contributo i tratti identificativi del tributo, ossia:

la matrice legislativa della prestazione imposta, in quanto il tributo nasce direttamente in forza della legge, risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (Corte cost., n. 58 del 2015);

la doverosità della prestazione (Corte cost., n. 141 del 2009, n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), che comporta un'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (Corte cost., n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995 e n. 26 del 1982): i soggetti tenuti al pagamento del contributo non possono sottrarsi a tale obbligo e la legge non dà alcun sostanziale rilievo, genetico o funzionale, alla volontà delle parti (Corte cost., n. 238 del 2009, punto 7.2.3.2, nonché, in relazione al contributo al Servizio sanitario nazionale, Cassazione, sez. un., n. 123/07, che ne ha affermato la natura tributaria);

il nesso con la spesa pubblica, nel senso che la prestazione è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (Corte cost., n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995, n. 26 del 1982, nonché, tra varie, Cassazione, sez. un., n. 21950/15 e n. 13431/14).



Difatti:

L'obbligo del pagamento del contributo trova la propria fonte esclusiva nel richiamato comma 1328 dell'art. 1 legge n. 296/06 e non in un rapporto sinallagmatico tra le parti, considerata anche la natura pubblica essenziale con carattere di preminente interesse generale e non surrogabile del servizio antincendi (così, tra varie, Corte costituzionale, ordinanza n. 405 del 1998; n. 97 del 1996 e n. 90 del 1994), è ancorato ad una soglia stabilita in misura fissa per anno (di euro trenta milioni annui) ed è ragguagliato ad un parametro, quello del «traffico generato», che ne fissa la base imponibile, predeterminato in via astratta;

la prestazione è doverosa, in quanto le società aeroportuali non hanno alcun mezzo per sottrarsi;

quanto al collegamento alla pubblica spesa, la disposizione ha istituito il contributo, come si è visto, è volta a «ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti».

6.3.1. — Risultano dunque non manifestamente infondati i dubbi di violazione degli articoli 3 e 25 Cost.

Anzitutto la norma, intervenendo in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo e della sua applicazione, sembra ledere il canone generale della ragionevolezza delle norme stabilito dall'art. 3 Cost. (Corte cost., n. 78 del 2012).

6.3.2. — Non è poi manifestamente infondato il dubbio che la norma in questione, sopravvenuta quando la regiudicanda non era soltanto già insorta, ma finanche definita dai giudici di merito, abbia snaturato la materia, sottraendola al giudice precostituito per legge, in violazione dell'art. 25 Cost.

Giova rilevare al riguardo che l'art. 25 Cost., là dove prescrive che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», ha lo scopo di dare al cittadino la certezza circa il giudice che lo deve giudicare (Corte cost., n. 22 del 1959); il principio esige che il giudice sia istituito in base a criteri generali fissati in anticipo (Corte cost., n. 29 del 1958, n. 1 del 1965; n. 146 del 1969) e non in vista di determinate controversie, con riferimento cioè a fattispecie astratte e non già a posteriori, in relazione, appunto, ad una regiudicanda già insorta (Corte cost., n. 88 del 1962, n. 130 del 1963, n. 156 del 1963, n. 146 del 1969).

Nel caso in esame, di contro, non sembrano prospettabili ragionevoli dubbi, in base alle considerazioni svolte sub 6.2, che potessero indurre a ritenere che il giudice ordinario fosse, prima della norma interpretativa, il giudice naturale precostituito per legge.

6.4. — Non è manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale della norma, altresì sub articoli 102, primo comma, 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sussistendo piena corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali relativi all'equo processo (così Corte costituzionale, n. 191 del 2014).

Allorquando ha verificato la compatibilità costituzionale dell'effetto retroattivo della legge in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inteso come prodotto dell'interpretazione che di esso ha dato la Corte europea (si vedano, tra varie, Corte costituzionale, n. 69 del 2014 e n. 150 del 2015), la giurisprudenza costituzionale ha incentrato il controllo sul rispetto del principio di affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico come specchio della ragionevolezza della legge.

Al riguardo, è innegabile che sussiste uno spazio, sia pur limitato, per interventi del legislatore con efficacia retroattiva; ma altrettanto indubbio è che questo spazio è circoscritto, sia in positivo, sia in negativo.

In positivo, occorre che l'intervento legislativo con effetti retroattivi sia sorretto da motivi imperativi d'interesse generale.

Sul punto, come la stessa Corte costituzionale ha esposto (tra varie, Corte costituzionale n. 303 del 2011), spetta ai singoli Stati il compito e l'onere d'identificare i motivi imperativi in questione, poiché sono gli Stati a trovarsi nella posizione migliore per identificare gli interessi posti a fondamento dell'esercizio del potere legislativo (Corte Edu 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno unito*, che impiega la formula del margine di apprezzamento, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate). Un dato, peraltro, si può ritenere acquisito: non basta il perseguimento, dichiarato o occultato dietro l'enunciazione di altre finalità, di un interesse economico dello Stato.

In negativo, inoltre, occorre escludere che la legge retroattiva segni l'«ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia» (Corte Edu 11 dicembre 2012, *De Rosa contro Italia*; 14 febbraio 2012, *Arras e altri contro Italia*; 7 giugno 2011, *Agrati e altri contro Italia*; 31 maggio 2011, *Maggio e altri contro Italia*; 10 giugno 2008, *Bortesi e altri contro Italia*; 29 marzo 2006, *Scordino e altri contro Italia*). In particolare, ha rimarcato quella Corte, le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere «trattate con la massima circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, *Arras e altri contro Italia*), di guisa che lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento e la prevedibilità dell'intervento legislativo, nonché



la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia (sentenze 22 ottobre 1997, Papageorgou contro Grecia; 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas e altri contro Francia) sono elementi utili ad orientare il giudizio di violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali da parte di norme innovative che incidono retroattivamente su controversie in corso.

6.4.1. — Non emergono nell'ipotesi in questione motivi imperativi d'interesse generale.

In particolare, non è ravvisabile il motivo imperativo, proprio delle leggi interpretative, di sciogliere incertezze, nel caso in esame concernenti la competenza giurisdizionale relativa alla cognizione delle controversie relative ai contributi in questione, per le ragioni esposte sopra, sub 6.2.

Inoltre non è configurabile il motivo imperativo di garantire la coerente attribuzione al giudice ordinario, al quale già sono state, tra le altre, assegnate le controversie concernenti i diritti d'imbarco di passeggeri e le relative addizionali comunali, anche delle controversie riguardanti i contributi al fondo antincendi, che condividono con quelle inerenti alle addizionali la funzione di finanziamento della spesa pubblica necessaria a garantire i servizi antincendi negli aeroporti.

Non sembra comunque giustificata l'efficacia retroattiva, in quanto anche la norma autodefinitasi interpretativa che ha escluso l'insorgenza di obbligazioni di natura tributaria in relazione alla corresponsione dei diritti d'imbarco pare avere natura innovativa. Poco meno di un anno prima del decreto-legge n. 159/07, difatti, queste sezioni unite (n. 22245/06) avevano chiarito che spettava alla cognizione delle commissioni tributarie la domanda proposta dal concessionario della gestione di un aeroporto nei confronti di un vettore aereo per il pagamento dei diritti dovuti a norma della legge n. 324/76 (di struttura analoga peraltro, si precisa in motivazione, alla tassa sulle merci imbarcate e sbarcate di cui al decreto-legge n. 47/74, come convertito), giacché il pagamento di tali diritti, originariamente spettanti all'amministrazione concedente, è dovuto soltanto in virtù del verificarsi dei presupposti di legge, non rappresentando essi il corrispettivo dei servizi aeroportuali di cui gli utenti beneficiano, ma una prestazione obbligatoria connessa a tali servizi da un rapporto di mera correlatività.

6.4.2. — Non si può, invece, escludere l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia, anche in violazione dell'art. 102, primo comma, Cost., in quanto, pure in mancanza di dubbi in ordine alla configurabilità della prestazione come tributo, il legislatore ha sottratto al giudice tributario la cognizione delle controversie già instaurate concernenti i contributi in questione, finendo per interferire nell'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Il giudice tributario al quale la controversia è stata sottratta aveva difatti già in primo grado, non soltanto nel giudizio in esame, ma anche negli altri giudizi dei quali hanno dato conto le contribuenti, ritenuto illegittima la pretesa impositiva dell'ENAC. E giova sottolineare al riguardo che la dichiarazione, da parte del giudice d'appello, della giurisdizione ordinaria è causa di rimessione al giudice ordinario di primo grado, benché non sia esplicitato dalla sentenza impugnata: si tratta di un'ipotesi in cui al giudice d'appello spetta il solo giudizio rescindente, di modo che le parti, malgrado la mancanza di un provvedimento formale di rimessione, per fare valere i propri diritti devono iniziare un nuovo giudizio innanzi al giudice di primo grado munito di giurisdizione (arg. ex Cassazione, sez. un., n. 12641/98; conf., n. 24612/15).

Almeno allo stato, dunque, la norma del 2015 sembra avere concretamente influenzato l'esito della controversia, travolgendo la sentenza di primo grado che aveva accolto le ragioni delle contribuenti.

6.5. — Per conseguenza, non si può escludere che l'inevitabile dilazione dei tempi processuali possa vulnerare il principio della ragionevole durata del processo, ora assunto a rango di precetto costituzionale alla luce dell'art. 111, secondo comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 2/99 (tra varie, Corte costituzionale, ordinanza n. 149 del 2013).

Neanche si può escludere la violazione del «principio della parità delle parti», presidiato dal medesimo art. 111 Cost., giacché con la norma retroattiva in questione il legislatore statale sembra avere immesso nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare* con effetti favorevoli per lo Stato, che ha determinato lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (*ex plurimis*, Corte costituzionale, n. 186 del 2013).

6.6. — E, ancora, l'intervento retroattivo con norma innovativa pare destinato a riverberarsi sull'affidamento della parte nell'agire e difendersi, minando la garanzia presidiata dall'art. 24 Cost., il quale logicamente presuppone la possibilità per la parte di operare una ragionevole previsione sull'esito della sua iniziativa giudiziaria, fondata sull'aspettativa che quell'esito dipenderà dall'applicazione delle regole di diritto esistenti e conosciute nel momento in cui l'iniziativa giudiziaria è stata assunta, tra le quali rilevano anche quelle processuali (tra varie, Corte costituzionale, n. 525 del 2000), comprese quelle che disciplinano l'attribuzione delle controversie ad un giudice, anziché ad un altro.

7. — In conclusione, sottopone alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 102, 111 e 117 Cost.



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Dispone, inoltre, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

La Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 102, 111 e 117 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Dispone, inoltre, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti e comunicata al presidente della Camera dei deputati ed al presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, il 15 novembre 2016

Il Presidente: RORDORF

17C00103

N. 63

Ordinanza del 6 dicembre 2016 del Tribunale di Modena nel procedimento civile promosso da S. A. in qualità di amministratore di sostegno di S. K.

Cittadinanza - Straniero - Acquisto della cittadinanza - Obbligo della prestazione del giuramento di essere fedele alla Repubblica - Previsione dell'obbligo di prestazione del giuramento anche laddove tale adempimento non possa essere prestato da parte di persona affetta da disabilità a causa di tale condizione patologica.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 10; decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), art. 7, comma 1; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), art. 25, comma 1.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

SEZIONE SECONDA CIVILE

Il giudice tutelare sciogliendo la riserva assunta, osserva quanto segue:

I. — S. A., amministratore di sostegno (nominato con decreto di questo giudice tutelare in data 14 ottobre 2012) della figlia K. S. (nata in India il 2 settembre 1990 e residente a, via, n. ...), ha richiesto al giudice tutelare di autorizzare la trascrizione del decreto concessivo della cittadinanza a favore della figlia datato 20 luglio 2016, in assenza del prescritto giuramento. Dato che la figlia non sarebbe in grado, né in condizioni di prestare tale atto, in quanto affetta da «epilessia parziale con secondaria generalizzazione in attuale buon controllo con terapia anticomiziale - associato ritardo mentale grave in pachigia focale» (come da documentazione della Commissione per l'accertamento dello stato di invalidità).

La giovane beneficiaria, è stata ascoltata in udienza, alla presenza del padre-a.d.s. per saggiarne l'idoneità a prestare il prescritto giuramento.

In vero, la persona è apparsa completamente disorientata nel tempo e nello spazio (dal verbale risulta che la ragazza dice che il giudice «è Stefano» e non è in grado di precisare dove si trova, sottoscrive il verbale col nome «Sara») e il padre-a.d.s. ha precisato che K. non sa leggere, né scrivere.



II. — In diritto, va preliminarmente fornito un rapido quadro normativo della materia.

In base all'art. 9, primo comma, lettera *f*), della legge n. 91 del 1992, la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno, allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.

L'art. 10, della citata legge n. 91 prevede che: «il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato», mentre l'art. 23, primo comma, legge n. 91/1992 dispone che «le dichiarazioni per l'acquisto [...] della cittadinanza e la prestazione del giuramento previste dalla presente legge sono rese all'ufficiale dello stato civile del comune dove il dichiarante risiede o intende stabilire la propria residenza, ovvero, in caso di residenza all'estero, davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza».

A sua volta, l'art. 7, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572, dispone che: «il giuramento di cui all'art. 10 della legge deve essere prestato entro sei mesi dalla notifica all'intestatario del decreto di cui agli articoli 7 e 9 della legge».

Infine, l'art. 25, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, ord. stato civile, stabilisce che: «l'ufficiale dello stato civile non può trascrivere il decreto di concessione della cittadinanza se prima non è stato prestato il giuramento prescritto dall'art. 10, legge 5 febbraio 1992, n. 91», mentre secondo l'art. 27, del decreto del Presidente della Repubblica citato, «l'acquisto della cittadinanza italiana ha effetto dal giorno successivo a quello in cui è stato prestato il giuramento, ai sensi di quanto disposto dagli articoli 10 e 15, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, anche quando la trascrizione del decreto di concessione avviene in data posteriore». Come si vede, per univoche fonti normative, la prestazione dell'atto formale del giuramento viene ritenuto adempimento determinante per l'acquisizione della cittadinanza italiana.

In concreto, la dottrina ha sottolineato che il giuramento è sempre stato, in ogni luogo, diretto a «rafforzare una pronunzia del giurante». Lo stesso, più in particolare, «non è più che la forma rafforzata di una promessa, una solennità supplementare destinata indubbiamente a far riflettere il giurante sulla gravità dell'atto che sta compiendo, ma che giuridicamente non lo modifica e nulla vi aggiunge». La portata di tale atto si esplica su di un piano prevalentemente morale, in quanto «sospinge, attraverso un vincolo interno, all'osservanza di obblighi e doveri preesistenti», cosicché il giuramento non rivestirebbe efficacia costitutiva, ma accessoria.

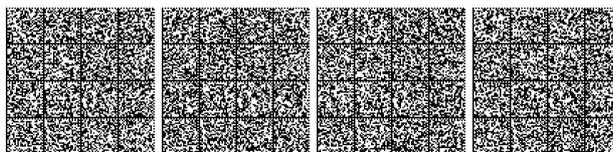
III. — Il problema che il ricorso suscita non è di poco momento; esso consiste nel verificare, a fronte di persona che, a causa dell'infermità mentale che l'affligge non sia in grado di prestare il prescritto giuramento, in che modo l'ordinamento debba reagire e porsi da un punto di vista sistematico e ricostruttivo, ricercando se sussista una lacuna normativa, ovvero, un contrasto del tessuto normativo rispetto ai parametri costituzionali ed sovranazionali dati.

Un primo decreto petroniano (Tribunale di Bologna 9 gennaio 2009, in *personaedanno*, con nota di Costanzo) ha ritenuto di estendere l'esonero dal giuramento per acquisire la cittadinanza affermando l'applicabilità all'amministrazione di sostegno, quale effetto ex art. 411 del codice civile, dall'esenzione dal giuramento sulla scorta di parere favorevole espresso dal Consiglio di Stato con riguardo la concessione della cittadinanza all'interdetto senza prestazione di giuramento, in quanto atto personalissimo non delegabile al tutore (C.d.S. 13 marzo 1987, n. 261/85).

Altro provvedimento del Tribunale di Mantova (Tribunale di Mantova 2 dicembre 2010) ha semplicemente ritenuto di esentare l'interdetto dalla prestazione del giuramento necessario ad acquisire la cittadinanza, non essendo lo stesso delegabile al tutore.

Le soluzioni giuridiche riferite in precedenza non convincono.

IV. — Non pare ipotizzabile l'applicazione analogica dell'art. 411 del codice civile, che ammette di estendere all'amministrazione di sostegno «determinati effetti, limitazioni o decadenze, previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato». Nella specie, è trasparente che la norma codicistica richiamata ammette l'estensione all'amministrazione di sostegno di disposizioni di «legge»; non il contenuto di atti amministrativi, quali sono i pareri espressi dal C.d.S. in sede consultiva. In vero, le soluzioni della *quaestio iuris* possono essere due, alternative l'una all'altra. Da un canto, secondo una prima prospettiva, potrebbe ipotizzarsi che il giuramento, supponendo un impegno morale ed una partecipazione consapevole alla nuova collettività statale da parte del giurante, con l'assunzione dello *status* di cittadino, implichi una sua adesione consapevole e cosciente al rispetto dei doveri ed all'esercizio dei diritti che, aderendo a tale collettività, si assumono alla stregua della formula di giuramento prevista dalla legge («giuro di essere



fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato»; art. 10, della legge n. 91 del 1992, la cui formulazione sostanzialmente riproduce quella affidata all'art. 54, primo comma, della Costituzione). In quest'ottica, laddove si richieda per il compimento di tale atto formale il completo discernimento, la cittadinanza non potrebbe essere acquisita da parte di chi difetti di tale capacità naturale, essendo incapace di comprendere il significato morale e giuridico dell'atto formale da compiere; l'atto del giurare non essendo in ogni caso surrogabile da parte del vicario, stante la sua natura personalissima. E pertanto la cittadinanza, secondo l'ordinamento e, secondo questa prospettiva, non potrebbe essere acquisita dal disabile mentale impossibilitato a giurare ed a comprendere l'impegno morale che con tale atto assume di fronte alla collettività.

V. — Dall'altro, può ipotizzarsi l'insorgenza di questione di legittimità costituzionale delle disposizioni normative richiamate in precedenza (art. 10, della legge n. 91 del 1992, art. 7, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 572 del 1993, e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000), in particolare, nella parte in cui le stesse non prevedono deroghe all'obbligo della prestazione del giuramento, quale condizione per l'acquisizione della cittadinanza italiana, in presenza di condizioni personali di infermità mentale in cui versi il futuro cittadino, impeditive il compimento dell'atto formale in discorso.

Da questo punto di vista, dato che, a giudizio della dottrina, il giuramento, avendo natura ancillare e secondaria rispetto al conseguimento della cittadinanza, non avrebbe efficacia costitutiva di essa, potrebbe ritenersi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni normative richiamate e che impongono la prestazione del giuramento quale condizione per l'acquisizione della cittadinanza, per violazione di più di un parametro costituzionale.

In particolare, se la Repubblica riconosce e garantisce i «diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2 della Costituzione), non permettere al disabile psichico l'acquisizione di un diritto fondamentale, qual'è lo *status* di cittadino (fonte di diritti e doveri pubblicistici), dal momento che non è in grado della prestazione dell'atto formale del giuramento, significherebbe, alla fin fin fine, non «garantire» tale diritto; escludendo, così, l'infermo di mente dalla nuova collettività in cui è nato e si è formato, solo a causa dell'impedimento determinato dalla sua condizione psichica di natura personale. L'ostacolo personale impedirebbe l'acquisizione del diritto e gli arrecherebbe un considerevole danno.

Che dire poi del parametro affidato al capoverso dell'art. 3 della Costituzione?

Se è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana», non si può forse ritenere che l'impossibilità di prestazione del giuramento per acquisire la cittadinanza, determinato dalla condizione patologica della persona affetta da malattia mentale, non costituisca significativo «ostacolo» all'esplicazione della personalità dell'individuo, come tale contrastante con tale cruciale previsione programmatica?

Se così è, allora, le disposizioni normative in precedenza richiamate, disponenti che il mancato giuramento nei sei mesi successivi alla notifica del decreto di concessione della cittadinanza ne determina inefficacia, paiono contrastare anche con quest'ultimo parametro costituzionale, creando disparità di trattamento tra cittadini sani e normali, questi ultimi in grado di prestare giuramento, e quanti sani non siano in quanto affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo *status civitatis*.

Tenuto conto di ciò, il presente procedimento va sospeso, con remissione degli atti alla Corte costituzionale, dato che la questione di legittimità costituzionale quivi sollevata sugli articoli 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 572 del 12 ottobre 1993 e 25, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, appare rilevante, in questo procedimento dovendosi applicare le disposizioni normative testè richiamate, e non manifestamente infondata, alla luce della violazione dei parametri fissati dagli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione.

VI. — Il mancato rispetto del principio di uguaglianza quale diritto fondamentale dell'individuo va rilevato anche con riferimento al quadro legislativo sovranazionale, cui l'ordinamento dello Stato è tenuto a conformarsi.

Infatti, l'art. 18 della Convenzione O.N.U. per i diritti delle persone disabili, ratificata dall'Italia con la legge n. 18 del 3 marzo 2009 (e quindi legge dello Stato a tutti gli effetti), dispone che: «il diritto alla cittadinanza non può essere negato e dunque i disabili hanno il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non possono essere privati della stessa arbitrariamente o a causa della loro disabilità».

Lo scopo della Convenzione è quella di indurre gli Stati firmatari a promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità. La condizione di disabilità viene individuata nell'esistenza di barriere di diversa natura e tipologia che possano ostacolare la piena



ed effettiva partecipazione nella società, in condizioni di uguaglianza con gli altri, per le persone che presentano delle durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali.

Il testo normativo richiama la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed è dotato di portata universale, dato che si rivolge a tutte le persone disabili, indipendentemente dalla nazionalità, e alle quali garantisce il diritto ad un livello di vita adeguato e il diritto alla protezione sociale, rievocando i principi enunciati anche dalla Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con ritardo mentale del 1971, della Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975, degli articoli 21 («Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi») e 26 («L'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità») della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, resa vincolante dal Trattato di Lisbona del 2009.

Si evince, pertanto, che l'Unione è fondata sul rispetto dell'uguaglianza della dignità umana, della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani compresi quelli enunciati dall'art. 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in base ai quali «l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri».

Da tali principi dell'ordinamento si ricava che la tutela dei diritti umani nell'Unione europea non dipende dal possesso della cittadinanza dell'Unione, che va riconosciuta anche ai cittadini di Paesi terzi. Sotto questo profilo si è avviato il passaggio da una fase improntata alla salvaguardia dei diritti dei cittadini dell'Unione ad una nuova fase caratterizzata anche dalla tutela della persona in quanto tale. Il punto cruciale riguarda il rapporto intercorrente tra l'iniziativa dell'amministratore ed i bisogni, le aspirazioni, gli interessi del beneficiario straniero ed incapace; nell'ipotesi di totale nonché effettiva incapacità di formazione della volontà consapevole da parte dello straniero disabile, la privazione *tout court* della capacità di agire nell'esercizio dell'acquisto della cittadinanza (in quanto atto personalissimo, come tale non delegabile in via surrogatoria all'amministratore di sostegno), appare criticabile almeno per un duplice ordine di ragioni: in *primis*, tale impostazione lederebbe la legittima aspettativa dello straniero a vedersi riconosciuta la cittadinanza italiana, stante il ricorso dei requisiti oggettivi fissati dalla legge; in *secundis*, si affaccerebbe il rischio, di lasciare lo straniero isolato da quella trama di relazioni di cui, ai fini dello *status civitatis*, costituisce il principale centro di imputazione di interessi.

Come si vede, quindi, anche da questo punto di vista, si dubita della legittimità costituzionale della trama normativa costituita dalle disposizioni normative che impongono anche al disabile, che ne sia impossibilitato per effetto della patologia mentale che l'affligge, di prestare giuramento quale presupposto per l'acquisto della cittadinanza.

P.Q.M.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, 7, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 572 del 12 ottobre 1993 e 25, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, nella parte in cui prevedono l'obbligo di prestazione del giuramento, quale condizione per l'acquisizione della cittadinanza, anche laddove tale adempimento non possa essere prestato da parte di persona affetta da disabilità a causa di tale condizione patologica, per violazione degli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 18 della Convenzione O.N.U. per i diritti delle persone disabili, ratificata dall'Italia con legge n. 18 del 3 marzo 2009, nonché degli articoli 21 e 26 della Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previa notifica alla parte istante, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e con comunicazione dell'ordinanza anche ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Modena, 6 dicembre 2016

Il Giudice Tutelare: MASONI

17C00104



N. 64

Ordinanza del 3 gennaio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Di Blasi Antonino contro Ministero della giustizia, Consiglio Superiore della Magistratura e Del Boccio Anna

Impiego pubblico - Previdenza - Magistrati - Esclusione dell'applicabilità al personale di magistratura della disciplina di cui al decreto-legge n. 90 del 2014 a tutela del conseguimento del minimo pensionistico.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, commi 1, 2, 3 e 5.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3260 del 2016, proposto da:

Antonino Di Blasi, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Falcone c.f. FLCGPP44L01A887K, con domicilio eletto presso l'avv. Antonio Iorio in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 287;

Contro Ministero della giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Consiglio Superiore della Magistratura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di Anna Del Boccio, non costituita in giudizio;

per l'annullamento previa sospensione dell'esecuzione

a) della delibera del CSM del 22 dicembre 2015 prot. P23872/2015 che ha disposto il collocamento a riposo del ricorrente dal 1° gennaio 2016 per limite di età, nonché

b) della nota ministeriale non comunicata ed ivi presupposta e richiamata n. 12610/5/FM/pv del 20 novembre 2015;

c) del decreto ministeriale 30 dicembre 2015 del Ministro della giustizia, comunicato in corso di registrazione, giusta nota Ministeriale 31 dicembre 2015 prot. 14572/5/FM/pv, con cui si comunica la parziale revoca del decreto ministeriale 24 aprile 2012 di trattenimento in servizio, stante il collocamento a riposo a decorrere dal 1° gennaio 2016, disposto con la precitata delibera del CSM del 22 dicembre 2015;

d) della nota del Ministero della giustizia in data 11 gennaio 2016 prot. 101/09/5, con la quale si prende atto dei pareri del Consiglio di Stato - Seconda Sezione, quali resi nella Adunanza del 2 dicembre 2015 e depositato il 3 dicembre 2015 e nella Adunanza del 22 dicembre 2015 e depositato il 23 dicembre 2015, e si dispone la sospensione della nota dell'Ufficio V Pensioni prot. n. 8830 del 21 agosto 2015;

e) della delibera del CSM 27 gennaio 2016, comunicata con nota 28 gennaio 2016 prot. P1442/2016, con la quale si «delibera non luogo a provvedere sull'istanza» del 7 gennaio 2016 con la quale l'odierno ricorrente chiedeva che il CSM adottasse i provvedimenti necessari al proprio mantenimento in servizio;

nonché di ogni altro atto presupposto, antecedente e/o consequenziale a quelli impugnati anche non conosciuto e tuttavia rilevante; e

per il risarcimento del danno;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

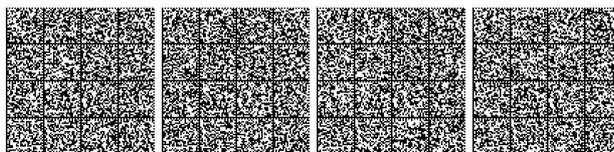
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia e del Consiglio Superiore della Magistratura;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2016 la dott.ssa Rosa Perna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto

1 — Che con il ricorso in epigrafe, il Dott. Antonino Di Blasi, Consigliere della Corte di cassazione, impugna gli atti della procedura di collocamento a riposo, posti in essere dal Ministero della giustizia e dal Consiglio Superiore della Magistratura (di seguito, anche «CSM») in applicazione del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/14, per chiederne l'annullamento previa sospensione dell'esecuzione.

Il ricorrente chiede altresì il risarcimento del danno subito per effetto dei provvedimenti e dei comportamenti dell'Amministrazione.

Che il ricorrente espone di essere stato nominato consigliere di cassazione all'età di 57 anni, ai sensi della legge 5 agosto 1998, n. 303, giusta delibera del CSM 28 ottobre 1999 e decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 2000, e destinatario, in corso di rapporto, del provvedimento 2 novembre 2011 del CSM, di trattenimento in servizio, su istanza dell'interessato, fino al 75° anno di età, e cioè fino al 23 settembre 2017;

Che con successivo provvedimento n. 8830 del 21 agosto 2015 il Ministero della giustizia ha chiesto tuttavia di acquisire i documenti per il suo collocamento in pensione a partire dal 1° gennaio 2016 e, pertanto, in data 23 settembre 2015, il dott. Di Blasi ha confermato al CSM la sua volontà di restare in servizio fino al raggiungimento del 75° anno o, comunque, per il minor tempo sufficiente a conseguire il diritto a pensione.

Che, ciononostante, il Ministero della giustizia ne ha disposto il collocamento a riposo in applicazione del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014.

Che, con atto depositato in data 10 novembre 2015, il dott. Di Blasi ha proposto ricorso straordinario al Capo dello Stato per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento di collocamento a riposo, nonché della delibera del CSM del 30 luglio 2015, nella parte in cui veniva disposta la pubblicazione straordinaria di venticinque posti di consigliere di Cassazione e di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Il Consiglio di Stato, nell'Adunanza del 2 dicembre 2015, esprimeva il parere che dovesse «essere accolta la domanda proposta dal ricorrente e per l'effetto sospesa l'efficacia dell'impugnato provvedimento di collocamento a riposo ...».

Che, frattanto, in data 22 dicembre 2015, il CSM emetteva il provvedimento di collocamento a riposo del dott. Di Blasi alla data del 31 dicembre 2015, oggetto del presente giudizio.

2 — Che la presente controversia attiene, dunque, agli atti di collocamento a riposo del ricorrente, a far data dal 1° gennaio 2016 — adottati in conseguenza dell'abrogazione dell'istituto del c.d. «trattenimento in servizio» e della disciplina transitoria introdotta dal decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014 e modificata dal decreto-legge n. 83/2015, convertito dalla legge n. 132/2015 — che l'odierno esponente impugna con il ricorso in epigrafe unitamente a tutti gli atti presupposti e connessi, lamentando di non aver maturato, per la suddetta data, il diritto al conseguimento della pensione.

3 — Che il contenzioso in esame concerne, in definitiva, la vicenda applicativa del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, e segnatamente dell'art. 1 (Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni), commi 1, 2, 3 e 5, il quale stabilisce,

al comma 1:

«Sono abrogati l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, l'art. 72, commi 8, 9, 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e l'art. 9, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.»

al comma 2:

«Salvo quanto previsto dal comma 3, i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto sono fatti salvi fino al 31 ottobre 2014 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore. I trattenimenti in servizio disposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e non ancora efficaci alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge sono revocati.»

al comma 3:

«Al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio, pur se ancora non disposti, per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che alla data di entrata in vigore del presente decreto ne abbiano i requisiti ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore.»



al comma 5:

«All'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, il comma 11 è sostituito dal seguente:

“11. Con decisione motivata con riferimento alle esigenze organizzative e ai criteri di scelta applicati e senza pregiudizio per la funzionale erogazione dei servizi, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, incluse le autorità indipendenti, possono, a decorrere dalla maturazione del requisito di anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento, come rideterminato a decorrere dal 1° gennaio 2012 dall'art. 24, commi 10 e 12, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, risolvere il rapporto di lavoro e il contratto individuale anche del personale dirigenziale, con un preavviso di sei mesi e comunque non prima del raggiungimento di un'età anagrafica che possa dare luogo a riduzione percentuale ai sensi del citato comma 10 dell'art. 24. Le disposizioni del presente comma non si applicano al personale di magistratura, ai professori universitari e ai responsabili di struttura complessa del Servizio sanitario nazionale e si applicano, non prima del raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età, ai dirigenti medici e del ruolo sanitario. Le medesime disposizioni del presente comma si applicano altresì ai soggetti che abbiano beneficiato dell'art. 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni.”».

4 – Che, in attuazione della citate disposizioni, le Amministrazioni resistenti hanno provveduto a disporre a far data dal 1° gennaio 2016 il collocamento a riposo del dott. Di Blasi, nonostante che il ricorrente fosse stato destinatario di un provvedimento di trattenimento in servizio fino al 75° anno di età, e cioè fino al 23 settembre 2017, e avesse successivamente confermato la sua volontà di permanere in servizio fino a quella data o, in subordine, per il minor periodo di tempo che — cumulato con gli altri periodi a diverso titolo computabili — sarebbe stato sufficiente a conseguire il diritto a pensione.

Che l'odierno esponente si duole della circostanza che, per effetto del provvedimento di collocamento a riposo a far data dal 1° gennaio 2016, non sarebbe posto nelle condizioni di raggiungere il diritto al minimo della pensione, pur avendo acquisito il diritto e la legittima aspettativa a restare in servizio fino a quella data.

Ne discenderebbe un pregiudizio notevole, connesso, sia alla perdita della retribuzione mensile da gennaio 2016 a settembre 2017, sia agli esborsi necessari al riscatto del periodo da gennaio 2016 a settembre 2017, sia, infine, all'impossibilità di ottenere il riconoscimento a fini pensionistici e di buonuscita del periodo di effettivo servizio (16 anni), come anche dei 24 anni figurativamente previsti dal comma 1 dell'art. 5 della legge n. 303/1998.

Che, poiché ad avviso delle Amministrazioni resistenti l'emanazione del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, legittimerebbe il collocamento a riposo del dott. De Blasi a partire al 1° gennaio 2016, per quest'ultimo si renderebbe necessario contestare sia gli atti adottati in applicazione della normativa primaria, sia la normativa stessa, e chiedere l'annullamento dei provvedimenti impugnati oltre che la condanna delle Amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni patiti e patienti dall'odierno esponente, per come sopra evidenziati.

5 — Che il ricorrente sostiene l'illegittimità degli atti impugnati, deducendo sei motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

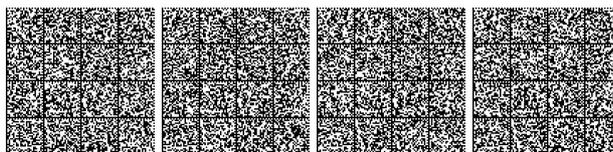
1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dei principi in tema di motivazione dei provvedimenti amministrativi. Eccesso di potere.

I provvedimenti impugnati sarebbero, sostanzialmente, privi di motivazione e non darebbero conto delle specifiche ragioni poste a base della richiesta di trattenimento in servizio, fino al raggiungimento del 75° anno di età, e rappresentate dalla particolare necessità del ricorrente di maturare il periodo minimo per conseguire il diritto al pensionamento; il mero riferimento al testo dell'«art. 18 comma 1 del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito dalla legge n. 132/2015, ed alla necessità, per effetto della normativa sopravvenuta, di dover disporre il collocamento a riposo dell'interessato», non risulterebbe pertinente alla posizione del dott. Di Blasi.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 69, comma 2 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Eccesso di potere.

Gli atti impugnati sarebbero illegittimi anche perché assunti in elusione del parere del Consiglio di Stato favorevole alla sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato dal ricorrente con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, e assuntivamente avente ad oggetto il collocamento a riposo del dott. Di Blasi, e pertanto violerebbero la norma in rubrica, che limiterebbe il potere governativo di non uniformarsi al parere reso nell'Adunanza del 2 dicembre 2015 dal Consiglio di Stato.

3) Nullità e/o illegittimità del provvedimento di collocamento a riposo adottato dal CSM il 22 dicembre 2015 e comunicato il 30 dicembre 2015 con mail per violazione ed elusione del giudicato cautelare (art. 21-septies, legge n. 241/1990).



Il provvedimento del CSM del 22 dicembre 2015 che — anziché adeguarsi al parere espresso dal Consiglio di Stato — ha disposto il collocamento a riposo del ricorrente con effetto dal 1° gennaio 2016, si porrebbe in aperta violazione dell'art. 21-*septies* della legge n. 241/1990 e sarebbe, pertanto, nullo e/o illegittimo, non potendosi ammettere che la pubblica amministrazione non rispetti la misura cautelare legittimamente adottata dal Giudice per legge competente a valutare la fattispecie.

4) Nullità e/o illegittimità del provvedimento di collocamento a riposo per violazione degli obblighi contrattuali, dei diritti quesiti e della tutela dell'affidamento, per eccesso di potere, irragionevolezza manifesta, omessa motivazione, e per violazione dell'art. 97 e dell'art. 38 della Costituzione per non avere garantito al lavoratore le condizioni per raggiungere il diritto al minimo della pensione.

Il ricorrente, nominato direttamente Consigliere della Corte di cassazione in applicazione della norma che ha dato attuazione all'art. 106 della Costituzione, ha avuto riconosciuto dal CSM il diritto ad essere trattenuto in servizio fino al 75° anno di età sulla base di una legge dello Stato, e avrebbe quindi acquisito il diritto e la legittima aspettativa a restare in servizio fino a quella data, al fine di creare le condizioni per raggiungere il diritto al minimo della pensione.

Il diritto del lavoratore al raggiungimento del minimo della pensione sarebbe tutelato dall'art. 38 della Costituzione, come più volte statuito anche dalla Corte costituzionale, e non potrebbe essere scalfito da una norma successiva, la quale dovrebbe essere interpretata in senso costituzionalmente orientato al fine di garantire stabilità alle situazioni da cui sorgono diritti fondamentali.

Aggiunge il ricorrente che il provvedimento impugnato risulterebbe illegittimo anche perché lo stesso violerebbe il principio della tutela dell'affidamento, che trova riconoscimento a livello nazionale e comunitario, e il principio del diritto a raggiungere il minimo della pensione lavorando, tutelato dall'art. 4 e dall'art. 38, comma 2, della Costituzione.

A tal fine, il ricorrente richiama precedenti pronunce di incostituzionalità di disposizioni normative, che sarebbero state introdotte dal legislatore in tema di trattenimenti in servizio funzionali al raggiungimento del minimo pensionistico (Corte costituzionale n. 33 del 2013 e n. 444 del 1990).

Infine, l'odierno esponente lamenta la violazione dell'art. 97 della Costituzione, non avendo la pubblica amministrazione adottato, nel caso in esame, la soluzione che meglio l'avrebbe garantita sul piano economico e dei principi.

5) In via subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, nella parte in cui, conservando — nell'art. 72 decreto-legge n. 112/2008 riformulato — il potere dell'Amministrazione di risolvere il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti «a decorrere dalla maturazione del requisito di anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento», facendo in questo modo salvo il diritto a pensione, ha escluso da questa disciplina il personale della magistratura, per evidente contrasto di queste norme con gli articoli 2, 3, 4 e 38 della Costituzione.

Il ricorrente, in via subordinata, chiede che l'adito Giudice voglia sollevare la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 2, 3, 4 e 38 della Costituzione, delle disposizioni normative in rubrica, nella parte in cui escludono i magistrati dal novero delle persone alle quali lo Stato garantisce la possibilità di maturare il diritto a pensione.

6) In via ulteriormente subordinata, illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, per contrasto con l'art. 81 e con l'art. 97 della Costituzione.

In via ulteriormente subordinata, chiede che l'adito Giudice voglia sollevare la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 81 della Costituzione, delle disposizioni normative in rubrica, in quanto l'eliminazione dell'istituto del trattenimento in servizio prevista dall'art. 1 del decreto-legge n. 90 del 2014 comporterebbe una rilevante nuova spesa, e per contrasto con l'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui verrebbe in rilievo il nuovo parametro costituito dal criterio di economicità e nella parte in cui verrebbero altresì in rilievo il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione.

6 – Che le Amministrazioni intimete si sono costituite in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge, legge le cui disposizioni sono state altresì argomentatamente ritenute scevre dai dedotti vizi di legittimità costituzionale;

7 – Che alla Camera di consiglio del 6 aprile 2016 convocata per l'esame della domanda cautelare, con ordinanza n. 1576/2016 la Sezione ha accolto la domanda incidentale di sospensione degli atti impugnati ai soli fini della fissazione, per la trattazione del merito, dell'udienza pubblica del 9 novembre 2016;

8 – Che con memoria del 22 settembre 2016 il ricorrente ha variamente articolato le censure proposte e maggiormente dettagliato, documentandole, le richieste risarcitorie già avanzate con il ricorso;



9 — Che all'esito dell'udienza pubblica del 9 novembre 2016 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

10 — Che, a fini di un corretto inquadramento della fattispecie, è opportuno premettere un sintetico richiamo al quadro normativo di riferimento.

L'art. 16, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 503/1992 riconosceva alle categorie di personale di cui all'art. 1 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, tra cui sono ricompresi i magistrati ordinari, la facoltà di permanere in servizio sino al compimento del settantacinquesimo anno di età.

L'art. 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha tuttavia abrogato, tra gli altri, l'art. 16 anzidetto, prevedendo al 3° comma che, «Al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio, pur se ancora non disposti, per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che alla data di entrata in vigore del presente decreto ne abbiano i requisiti ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni, sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore».

Con la modifica in seguito introdotta in materia dal decreto-legge n. 83/2015 (in vigore dal 27 giugno 2015), l'art. 18 (Proroga degli effetti del trattenimento in servizio dei magistrati ordinari) ha disposto: «1. Al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari e garantire un ordinato e graduale processo di conferimento, da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, degli incarichi direttivi e semidirettivi che si renderanno vacanti negli anni 2015 e 2016, gli effetti dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono differiti al 31 dicembre 2016 per i magistrati ordinari che non abbiano compiuto il settantaduesimo anno di età alla data del 31 dicembre 2015 e che debbano essere collocati a riposo nel periodo fra lo stesso 31 dicembre 2015 ed il 30 dicembre 2016. Per gli altri magistrati ordinari che abbiano compiuto almeno il settantaduesimo anno di età alla data del 31 dicembre 2015, resta fermo il termine ultimo di permanenza in servizio stabilito dal citato art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 90 del 2014».

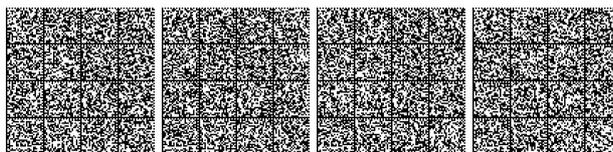
Il ricorrente, che alla data del 31 dicembre 2015 avrebbe compiuto il settantatreesimo anno di età, essendo nato il 23 settembre 1942, e al quale pertanto non risultava applicabile la proroga di cui al richiamato art. 18, è rimasto assoggettato alla normativa transitoria introdotta dal decreto-legge n. 90/2014, con l'effetto che il provvedimento impugnato (la delibera del CSM del 22 dicembre 2015) ne ha deliberato il collocamento a riposo per raggiunto limite di età.

11 — Che l'odierno esponente censura variamente gli atti impugnati, deducendone l'illegittimità sotto i diversi profili del difetto di motivazione (primo motivo di ricorso), della contrarietà al parere espresso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 2 dicembre 2015 (motivi secondo e terzo), della contrarietà a principi e norme costituzionali (quarto motivo); e, solo in subordine, chiede all'adito giudice sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014), quanto ai commi 1, 2, 3 e 5, per contrasto con gli articoli 2, 3, 4 e 38 della Costituzione, quanto ai commi 1, 2 e 3, per ulteriore contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione (motivi quinto e sesto di ricorso);

12 — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dal ricorrente, hanno priorità logica le censure svolte con i primi quattro motivi di gravame, perché volte a far valere l'illegittimità degli atti di collocamento a riposo del dott. Di Blasi e quindi maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso; mentre, solo nel caso di mancato accoglimento delle predette censure e, quindi, di ritenuta legittima applicazione al caso concreto della normativa transitoria di cui decreto-legge n. 90/2014, deve farsi luogo allo scrutinio delle ulteriori censure, concernenti le proposte questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni normative richiamate;

13 — Che, con la sentenza non definitiva n. 12384/2016 del 13 dicembre 2016, il Collegio ha escluso la fondatezza delle censure di illegittimità degli atti impugnati dedotte con i motivi primo, secondo, terzo e quarto di ricorso, e ha disatteso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, in relazione agli articoli 81 e 97 della Costituzione, proposta con il sesto motivo di ricorso;

14 — Che al Collegio restano, dunque, da esaminare le questioni di possibile illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, per la possibile violazione degli articoli 2, 3, 4 e 38 della Costituzione, sollevate dal ricorrente con il quinto motivo del ricorso, ma deducibili anche d'ufficio e, a fortiori, integrabili da questo giudice;



15 — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che i provvedimenti impugnati con il ricorso trovano un'ineffabile base normativa nel citato art. 1 del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014 — norma che, in concreto, impedisce di fare salvo il provvedimento di trattenimento in servizio fino a 75 anni che garantirebbe al dott. Di Blasi il raggiungimento del minimo di pensione — di modo che il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti predetti, con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto.

16 — Che ben più complesso è il vaglio della «non manifesta infondatezza» dei numerosi profili di illegittimità costituzionale sopra indicati, riservato al giudice *a quo*;

17 — Che occorre in primo luogo rammentare il fondamentale canone ermeneutico secondo il quale «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime» [o «una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima»] perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali" (sentenza n. 356/1996 e pronunce successive) per giustificare, insieme, il potere-dovere dei giudici di interpretare *secundum constitutionem* e l'inammissibilità dell'incidente costituzionale promosso senza esercitarlo;

Che, sulla scorta del suddetto canone, al giudice comune viene richiesto di sperimentare preventivamente la possibilità di dare al testo legislativo un significato compatibile con il parametro costituzionale, e — ove il tentativo risulti infruttuoso — di offrire adeguata motivazione, nell'ordinanza di rimessione, delle ragioni che impediscono di pervenire in via interpretativa alla soluzione ritenuta costituzionalmente corretta; e, per l'effetto, la dichiarazione di inammissibilità o di manifesta inammissibilità, con cui la Corte sanzionasse le questioni incidentali sollevate senza farsi carico di tali oneri, sarebbe, a rigore, determinata da una lacuna dell'ordinanza di rimessione, che trascurasse di motivare su un punto essenziale ai fini della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione e si risolvesse in una inammissibile «richiesta di parere alla Corte costituzionale, incompatibile con la funzione istituzionale di questo Collegio (cfr. la sentenza n. 123 del 1970)»;

18 — Che, venendo al vaglio della «non manifesta infondatezza» dei profili di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, in relazione agli articoli 2, 3, 4 e 38 della Costituzione, le proposte questioni si prestano a conclusioni più articolate, peraltro già sviluppate dalla Corte, in situazioni analoghe, a partire dalla sentenza n. 444 del 1990 fino, più di recente, alla sentenza n. 33 del 2013, tutte aventi ad oggetto la tutela del conseguimento del minimo pensionistico, quale bene oggetto di protezione ai sensi dell'art. 38, comma 2, della Costituzione;

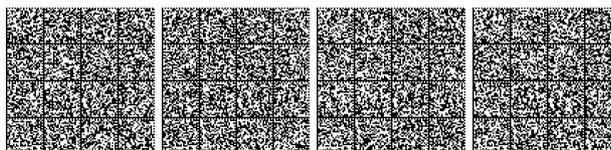
19 — Che, in particolare, il comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge n. 90/2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014), nel sostituire l'art. 72 del decreto-legge n. 112/2008 — in evidente aderenza anche alla previsione di cui all'art. 38, comma 2, della Costituzione — ha ancorato la possibilità per le Amministrazioni pubbliche di recedere anticipatamente dal rapporto di pubblico impiego, all'avvenuta maturazione del requisito di anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento dei pubblici dipendenti.

La nuova formulazione dell'art. 72 del decreto-legge n. 112/2008, tuttavia, esclude l'applicazione del principio anche al personale della magistratura, determinando un rilevante *vulnus* al diritto dei magistrati a maturare i requisiti minimi per la pensione;

20 — Che, nel caso all'esame, dunque, il collocamento a riposo del dott. Di Blasi, disposto in virtù dell'art. 1 del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, preclude al ricorrente di raggiungere il periodo minimo indispensabile per maturare il proprio diritto al pensionamento e pertanto ne viola in maniera irreparabile il diritto a maturare i requisiti minimi per la pensione di vecchiaia, che trova una tutela primaria, rispettivamente, nell'art. 4 e nell'art. 38, comma 2, della Costituzione;

21 — Che l'applicazione della normativa transitoria di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, conduce a risultati analoghi a quelli di consimili disposizioni di legge, già dichiarate incostituzionali dalla Suprema Corte, nella parte in cui le stesse non consentivano «al personale ivi contemplato, che al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo, non avesse compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima» (Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2013).

Già in passato, con riferimento al personale della scuola, la Corte medesima aveva affermato che non potesse essere preclusa, senza violare l'art. 38, secondo comma, della Costituzione, la possibilità, per coloro che al compimento del 65° anno (prescritto per il collocamento a riposo) — e quale che fosse la data di assunzione — non avessero ancora maturato il diritto a pensione, di derogare a tale limite per il collocamento a riposo, al solo scopo di completare il periodo minimo di servizio richiesto dalla legge per il conseguimento di tale diritto (Corte costituzionale, sentenza n. 444 del 1990);



22 – Che, avuto riguardo al consolidato orientamento espresso dalla Corte costituzionale in tema di tutela del conseguimento del minimo pensionistico, la lamentata esclusione del personale della magistratura dal campo di applicazione della disciplina recata dall'art. 72 del decreto-legge n. 112/2008 – come modificato dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014 – pone seri dubbi di compatibilità della disposizione con gli articoli 2, 4 e 38 della Costituzione;

23 — Che, come chiaramente evidenziato e costantemente ribadito dalla Corte medesima, norme analoghe a quelle impugnate «rispondono a finalità sociali di particolare pregio costituzionale, in quanto tendenti a conferire il massimo della effettività alla garanzia del diritto sociale alla pensione, riconosciuto a tutti i lavoratori dall'art. 38, comma 2, della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenze n. 238 del 1988 e n. 444 del 1990).

Che, «nella prospettiva di una più ampia attuazione del diritto garantito dall'art. 38, comma 2, l'interesse del lavoratore ad essere trattenuto in servizio per il tempo necessario al conseguimento della pensione normale è meritevole di considerazione, tanto più che la presunzione secondo cui al compimento dei 65 anni di età si pervenga ad una diminuita disponibilità di energia incompatibile con la prosecuzione del rapporto è destinata ad essere vieppiù inficiata dai riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro» (Corte costituzionale, sentenza n. 444 del 1990);

24 — Che il Collegio ritiene di fondamentale rilievo il richiamo al costante orientamento della Suprema Corte, secondo il quale il problema della tutela del conseguimento del minimo pensionistico «è strettamente connesso a quello dei limiti di età; la previsione di questi ultimi è rimessa «al legislatore nella sua più ampia discrezionalità» (sentenza n. 195 del 2000) e quest'ultima può incontrare vincoli – sotto il profilo costituzionale – solo in relazione all'obiettivo di conseguire il minimo della pensione, attraverso lo strumento della deroga ai limiti di età ordinari previsti per ciascuna categoria di dipendente pubblico» (Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2013).

Che «anche la deroga ai limiti di età al fine del conseguimento del bene primario del minimo pensionistico incontra a sua volta dei limiti fisiologici» e la Corte «ha avuto modo di definirli come «energia compatibile con la prosecuzione del rapporto» (sentenza n. 444 del 1990), oltre la quale neppure l'esigenza di tutelare detto bene primario può spingersi.

Nel tempo, detto limite fisiologico si è spostato in avanti, di modo che, mentre fino al 1989 (sentenza n. 461 del 1989) esso è stato individuato a sessantacinque anni, successivamente con la citata sentenza n. 444 del 1990 questa Corte ha affermato che «la presunzione secondo cui al compimento dei sessantacinque anni si pervenga ad una diminuita disponibilità di energia incompatibile con la prosecuzione del rapporto “è destinata ad essere vieppiù inficiata dai riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro”». (Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2013);

25 — Che conclusivamente, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, risulta ben ferma e netta «la distinzione tra la tutela della pensione minima e l'intangibile discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali e nella variazione dei trattamenti in relazione alle diverse figure professionali interessate. Mentre il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto, altrettanto non può dirsi per il raggiungimento di trattamenti pensionistici e benefici ulteriori (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 1997)» (Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2013);

26 – Che nemmeno la previsione normativa di cui all'art. 6, comma 2, della legge n. 303/1998, che richiama la legge n. 45/1990 — nel caso di specie applicabile al dott. Di Blasi — del ricongiungimento dei periodi di contribuzione per il caso di pregresso esercizio dell'attività forense, è sufficiente a superare i dubbi di costituzionalità prospettati con riferimento all'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, in relazione agli articoli 4 e 38 della Costituzione, perché il ricongiungimento predetto attiene alla mera facoltà di unificare tutti i periodi di contribuzione maturati presso le diverse forme previdenziali ai fini di un'unica pensione, laddove il prospettato dubbio di costituzionalità concerne il possibile *vulnus* al diritto del lavoratore di conseguire il minimo pensionistico lavorando, ed è dovuto alla lamentata esclusione del personale della magistratura dalla nuova formulazione dell'art. 72 del decreto-legge n. 112/2008, come sopra enunciata;

27 — Che, sotto ulteriore profilo, l'esclusione del personale della magistratura dal campo di applicazione della disciplina recata dall'art. 72 del decreto-legge n. 112/2008 – come modificato dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014 — risulta ingiustificata e irrazionale, in quanto esclude i magistrati dal novero dei soggetti ai quali lo Stato garantisce la possibilità di maturare - nei limiti della ragionevolezza — il diritto a pensione, e collide con evidenti ragioni di giustizia e di civiltà.

Che la suddetta esclusione viola pertanto l'art. 3 della Costituzione, venendosi a configurare, nella specie, un'irrazionale disparità di trattamento in danno del personale della magistratura, alla luce della irrimediabile circostanza che «l'esigenza di raggiungere un numero di anni di lavoro sufficiente per ottenere il minimo della pensione è un interesse di tutti i lavoratori» (Corte costituzionale, sentenza n. 444 del 1990);



28 — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 1, commi 1, 2, 3, e 5, del decreto-legge, n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, nei termini sopra evidenziati, determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale, con sospensione parziale del presente giudizio fino alla sua decisione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso n. 3260/2016, come in epigrafe proposto, visti gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in motivazione, dell'art. 1, commi 1, 2, 3, e 5 del decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, in relazione agli articoli 2, 3, 4 e 38 della Costituzione.

Dispone la sospensione parziale del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Riserva al definitivo ogni altra statuizione in rito, nel merito e sulle spese.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 9 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente;

Rosa Perna, consigliere, estensore;

Roberta Cicchese, consigliere.

Il Presidente: VOLPE

L'estensore: PERNA

17C00105

N. 65

Ordinanza del 20 gennaio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dal Comune di Liveri e altri contro Ministero dell'interno e altri

Enti locali - Comuni la cui popolazione rientri in un certo limite - Esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, commi 26, 27, 28, 29, 30 e 31.

Enti locali - Norme della Regione Campania - Attuazione dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Disciplina delle dimensioni territoriali relativamente a tale esercizio.

- Legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 ("Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)'), art. 1, commi 110 e 111.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA TER)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6695 del 2015, proposto da:

Comune di Liveri, Comune di Baia e Latina, Comune di Dragoni, Comune di Teora, Comune di Buonalbergo e Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali – A.S.M.E.L., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Aldo Sandulli, Stefano Battini, Benedetto Cimino, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Fulcieri Paulucci De Calboli, 9;

Contro Ministero dell'interno, Prefettura di Benevento, Prefettura di Caserta, Prefettura di Napoli, Prefettura di Avellino, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio eletto in Roma, via dei Portoghesi 12;

nei confronti di Comune di Domicella, Comune di Camigliano, Comune di Aquilonia, Comune di Foiano di Valforte, in persona dei legali rappresentanti p.t., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento:

della nota del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, del 12 gennaio 2015 avente ad oggetto l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unioni o convenzioni, da parte dei comuni;

nonché per l'accertamento negativo dell'obbligo dei comuni di stipulare una convenzione per l'esercizio in forma associata o tramite unione delle proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 14, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno, dell'U.T.G. - Prefettura di Benevento, dell'U.T.G. - Prefettura di Caserta, dell'U.T.G. - Prefettura di Napoli e dell'U.T.G. - Prefettura di Avellino;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2016 la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

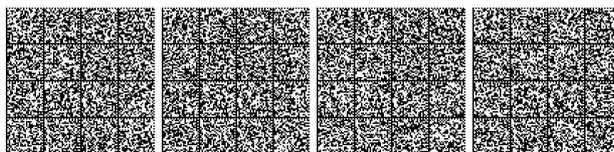
1. Gli enti ricorrenti, unitamente all'A.S.M.E.L., sono comuni campani con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti rispetto ai quali trova applicazione la disciplina, posta dall'art. 14, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come successivamente modificato, che, ai commi da 26 a 31 ha dettato le disposizioni «dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni», imponendo ai comuni di dimensioni minori l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, come dalla legge individuate.

In Campania tali disposizioni hanno trovato attuazione con la legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 che, all'art. 1, commi 110 e 11, ha previsto che la «dimensione territoriale ottimale e omogenea per l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata» coincida con i c.d. sistemi territoriali di sviluppo previsti, a fini urbanistici e di coesione territoriale, dalla legge regionale 13 ottobre 2008, n. 13, rinviando, per la restante disciplina, alle previsioni del decreto-legge n. 78 del 2010.

All'indomani della scadenza del termine di adempimento fissato dalla normativa statale alla data del 31 dicembre 2014, il Ministero dell'interno ha emanato la circolare 12 gennaio 2015 recante «Esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unioni o convenzioni da parte dei comuni», con la quale ha dettato una prima disciplina attuativa degli obblighi di legge, imponendo alle Prefetture di procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e di diffidare i comuni inadempimenti, secondo specifiche tempistiche e modalità.

Il termine di scadenza, con legge 27 febbraio 2015, n. 11, è stato, differito al 31 dicembre 2015, per poi essere nuovamente differito, con d. legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in legge 25 febbraio 2016, n. 21, al 31 dicembre 2016.

2. Con il presente ricorso i comuni e l'associazione ricorrenti agiscono, dunque, innanzi a questo giudice per l'annullamento della circolare ministeriale 12 gennaio 2015, deducendo che il gravato provvedimento sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa dell'illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stata adottata e per il conseguente accertamento negativo dell'obbligo di stipulare le convenzioni per l'esercizio in forma associata delle proprie funzioni fondamentali.



Gli enti ricorrenti ritengono sussistere il loro interesse a ricorrere nonostante l'intervenuta proroga del termine di scadenza, poiché la suddetta proroga non investe l'attualità dell'obbligo loro imposto, ma solo l'esercizio dei poteri governativi sostitutivi e di diffida.

3. L'amministrazione dell'Interno si è costituita in giudizio eccependo, principalmente, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse dei comuni ricorrenti stante la mancanza di una lesione concreta e attuale.

4. All'esito della pubblica udienza del 16 febbraio 2016 il collegio ha chiesto documentati chiarimenti sulla fattispecie controversa alla resistente amministrazione che ha successivamente provveduto con il deposito documentale del 23 giugno 2016.

5. Alla pubblica udienza del 25 ottobre 2016 la causa è passata in decisione.

6. In via preliminare, giova precisare, in punto di rito, che la fattispecie in esame rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera a, n. 2, c.p.a., ipotesi concernente la «formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni».

Il *petitum* della presente controversia concerne, infatti, la domanda di accertamento dell'obbligo per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, di procedere alla costituzione di Unioni di comuni o di convenzioni per l'esercizio associato delle loro funzioni fondamentali, e con essa, la domanda caducatoria della circolare 12 gennaio 2015: l'oggetto di ambedue le domande verte, dunque, sull'utilizzo obbligatorio dei «moduli convenzionali» da parte degli enti locali ricorrenti, come tale, rientrante nella previsione dell'art. 133, comma 1, lettera a, n. 2, c.p.a.

2. Sussiste, altresì, l'interesse e la legittimazione a ricorrere sia dei comuni ricorrenti, in quanto comuni direttamente incisi dal gravato provvedimento, come sarà meglio precisato di seguito, sia dell'Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali (A.S.M.E.L.), associazione che ha tra le proprie finalità la valorizzazione del sistema delle istituzioni locali, in particolare, dei principi di sussidiarietà, autonomia e decentramento sui quali la questione dibattuta (ovvero la non obbligatorietà per i comuni di piccole dimensioni dell'utilizzo dei moduli associativi previsti) ha, indubbiamente, un'incidenza immediata; trattasi, altresì, di ente esponenziale spontaneo dotato di rappresentatività degli interessi degli enti locali aderenti rispetto al quale non è ravvisabile alcuna posizione di conflitto tra l'interesse in tale sede azionato e quello afferente i singoli enti consociati.

Pertanto, sulla base degli stessi principi da ultimo affermati dall'Adunanza Plenaria, nella decisione 2 novembre 2015, n. 2, l'A.S.M.E.L. può ritenersi ente legittimato al presente ricorso.

3. Questo collegio ritiene pregiudiziale rispetto alla decisione sul merito rimettere alla Corte costituzionale la questione della legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26 ss., decreto-legge n. 78/2010, sollevata da parte ricorrente nei propri motivi di ricorso, ricorrendone entrambi i presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

4. In ordine ai presupposti della rilevanza della questione, va ricordato come, secondo un principio enunciato dalla Corte costituzionale fin dalle sue prime pronunce, «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi» (Corte cost. n. 4 del 2000; n. 59 del 1957; più recentemente, Corte costituzionale n. 1 del 2014).

Nel caso in esame, tale condizione è soddisfatta, perché il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo, per i comuni ricorrenti, di associarsi in via convenzionale, e dalla correlata pronuncia di annullamento della circolare ministeriale.

A tale riguardo occorre, infatti, precisare che la circolare impugnata riveste un contenuto complesso: nella parte in cui richiama le norme poste dall'art. 14, decreto-legge n. 78/2010, ha carattere meramente ricognitivo della normativa in materia; nella parte in cui ordina ai Prefetti, alla scadenza del termine di legge, l'adozione di un formale atto di diffida, nei confronti degli enti locali rimasti inadempienti, entro un termine perentorio da stabilire in relazione alle specificità e criticità rilevate, ha un'indubbia portata precettiva.

Sotto tale profilo, dunque, è atto immediatamente lesivo per i comuni ricorrenti e, in quanto tale, autonomamente impugnabile.

L'attualità dell'interesse a ricorrere, peraltro, permane nonostante le intervenute proroghe del termine fissato dalla legge per l'attuazione dell'obbligo legale gravante sugli enti locali ricorrenti.

La scadenza del termine, da ultimo fissata al 31 dicembre 2016, infatti, non incide sull'attualità della lesione che non diviene per ciò solo meramente eventuale, rimanendo comunque certo il momento in cui la stessa si realizzerà.

La circolare gravata, d'altra parte, impone agli enti interessati precise attività prodromiche all'attuazione dell'obbligo legislativamente imposto, dunque obblighi attuali al momento della proposizione del ricorso e tutt'oggi perdu-



ranti, stante l'imminente scadenza del termine per l'attuazione finale del disposto normativo, con l'avvertimento che, in caso di inadempienza, «è previsto il potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo intervento del Prefetto che, decorsi i termini, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere (comma 31-*quater*)».

Gli enti ricorrenti deducono, quindi, l'illegittimità derivata della circolare impugnata lamentando l'illegittimità costituzionale della normativa primaria sulla cui base essa è stata adottata.

La questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 26 - 31, decreto-legge n. 78 del 2010, è, dunque, pregiudiziale rispetto alla decisione definitiva del presente ricorso, risultando quest'ultima strettamente dipendente dall'esito del giudizio di costituzionalità.

5. La questione di costituzionalità, oltre che rilevante, non appare, a questo collegio, manifestamente infondata sotto i profili che saranno di seguito evidenziati.

Il quadro normativo di riferimento in materia è il frutto di una serie di interventi normativi che si sono così succeduti nel tempo:

la legge 5 maggio 2009, n. 42 di «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione» ha dettato all'art. 21 una prima elencazione provvisoria delle funzioni rilevanti, per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard dei comuni;

è intervenuto, quindi, il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito in legge, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122, che all'art. 14, comma 26 - 31, successivamente modificato dall'art. 19, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha così statuito:

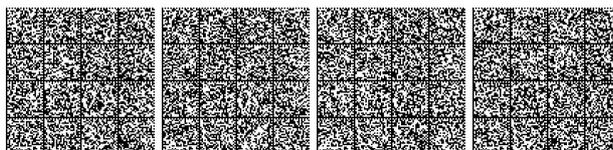
«26. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni è obbligatorio per l'ente titolare.

27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica.

28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera *l*). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.

28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'art. 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.



29. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

30. La regione, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.

31. Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite.

31-bis. Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.

31-ter. I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;
- b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27;
- b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27;

31-quater. In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

31-quinquies. Nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata.»;

è intervenuta, da ultimo, la legge 7 aprile 2014, n. 56 recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», che all'art. 1, comma 121 ha ulteriormente stabilito che:

«121. Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'art. 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale»;

per la Regione Campania la disciplina delle dimensioni territoriali per l'esercizio del relativo obbligo associativo è stata infine posta, come già riferito, dalla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16.

6. Gli enti ricorrenti impugnano, quindi, la circolare ministeriale attuativa dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali, domandando altresì l'accertamento negativo di tale obbligo, per illegittimità derivata dell'atto dall'illegittimità costituzionale della normativa sopra richiamata, deducendo:

I. Incostituzionalità dell'art. 14, commi 26 ss., del decreto-legge n. 78 del 2010 per violazione dell'art. 77 Cost. per carenza manifesta dei requisiti di necessità ed urgenza;

II. Incostituzionalità dell'art. 14, commi 26 ss., del decreto-legge n. 78 del 2010 per violazione degli articoli 3, 5, 95, 97, 117, comma sesto, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost. con riferimento all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale; per violazione degli articoli 3 e 97 per irragionevolezza e contraddittorietà intrinseca ed estrinseca. Incostituzionalità dell'art. 1, commi 110 e 111, legge regionale Campania n. 16 del 2014;



III. Incostituzionalità per violazione o elusione delle procedure previste dall'art. 133 Cost. per l'istituzione di nuovi comuni. Violazione degli articoli 114 e 119 Cost. in relazione all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali.

7. Il collegio ritiene che i dubbi di legittimità costituzionali rappresentati da parte ricorrente non siano manifestamente infondati.

8. La prima questione sollevata concerne la lamentata carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge.

L'art. 77, comma 2, Cost., infatti, dispone che «in casi straordinari di necessità e d'urgenza» il Governo è legittimato ad adottare «provvedimenti provvisori con forza di legge» destinati a perdere efficacia *ex tunc* ove non convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione.

La dottrina ritiene, tradizionalmente, che la legge di conversione, avente natura di legge sostanziale, si sostituisce, quanto meno per l'avvenire, al decreto-legge convertito; da quel momento, pertanto, le norme che questo aveva provvisoriamente introdotte vedono rinnovata la propria fonte che, dunque, non è più il provvedimento governativo bensì la successiva legge di conversione (cd. novazione della fonte).

Sulla base di tale insegnamento si era formato l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale più risalente che negava la sindacabilità di ogni vizio proprio del decreto-legge a seguito della legge di conversione, facendo leva sulla configurazione di quest'ultima come forma di novazione (Corte cost. n. 108 del 1986, n. 243 del 1987, nn. 808, 810, 1033, 1035 e 1060 del 1988, n. 263 del 1994).

Tale orientamento, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, è stato dalla Corte costituzionale abbandonato, laddove è stata, per la prima volta, esclusa l'efficacia sanante della legge di conversione.

Nella citata sentenza n. 29 del 1995, la Corte ha affermato che ai sensi dell'art. 77 Cost., «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione». Pertanto, prosegue la sentenza in esame, «non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa».

Sebbene talune pronunce abbiano in alcuni casi fatto riemergere la tradizionale impostazione dell'efficacia sanante della legge di conversione (*cf.* sentenza n. 419 del 2000; n. 376 del 2001; e n. 16 e 29 del 2002), tuttavia, è stata successivamente pressoché costantemente affermata, dal giudice delle leggi, la possibilità del sindacato sui presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge – esercitabile però solo nei limiti della loro «evidente mancanza» – anche dopo la conversione in legge (*cf.* sentenze n. 341 del 2003; nn. 6 e 178, 196, 285 e 299 del 2004; nn. 2, 62 e 272 del 2005), fino ad arrivare alla sentenza n. 171 del 2007, che, per la prima volta, ha dichiarato fondata (e non solamente ammissibile) la questione di incostituzionalità della legge di conversione per la carenza evidente dei presupposti di necessità e urgenza rispetto all'adozione del decreto-legge convertito.

Tra le pronunce che ne sono seguite, tutte ormai confermatrici dell'indirizzo favorevole alla declaratoria di incostituzionalità della legge di conversione per carenza dei presupposti di necessità e urgenza (*cf.* sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014), merita di essere richiamata, in tale sede, la sentenza n. 220 del 2013 che, nel dichiarare fondate talune questioni di legittimità costituzionale rispetto alle norme di riforma delle Province contenute nel decreto-legge n. 95/2012, ha reso importanti affermazioni sulla legittimità dell'utilizzo del decreto-legge al fine di introdurre norme ordinamentali in materia di enti locali.

«Si deve osservare innanzitutto che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: «legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali. È appena il caso di rilevare che si tratta di norme ordinamentali, che non possono



essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

Da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di Governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.» (così, Corte costituzionale n. 220/2013).

I principi così affermati appaiono confacenti alle norme poste all'attenzione di questo collegio giudicante in quanto:

le norme di cui all'art. 14, comma 26 - 31, decreto-legge n. 78/2010 lungi dall'incidere su aspetti particolari o su singole funzioni degli enti locali, introducono una riforma ordinamentale giungendo a: delineare in via definitiva l'elenco delle funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p (comma 27); incidere sull'assetto organizzativo dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti prevedendo, in via definitiva, l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali stesse (commi 28 - 31-*quinquies*);

il decreto-legge n. 78 del 2010, *in parte qua*, inoltre, non appare trarre la propria legittimazione dalla necessità di disciplinare casi straordinari, bensì, come già sottolineato, arriva a dettare un'ordinaria disciplina ordinamentale degli enti locali, senza peraltro contenere misure di immediata applicazione;

le disposizioni sull'obbligo di esercizio associato non hanno trovato, infatti, immediata applicazione, essendo stato previsto, dal comma 31-*ter*, in particolare, un loro attuazione dilazionata nel tempo. Tali termini sono stati, inoltre, più volte prorogati, sino al termine ultimo del 31 dicembre 2016, fissato dall'art. 4, comma 4, decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in legge 25 febbraio 2016, n. 21;

le medesime disposizioni non sono state adeguatamente giustificate nemmeno sotto il profilo dei risparmi di spesa che si sarebbero potuti ottenere in virtù dell'intervento riformatore, risparmi che, nella specie, non risultano essere stati mai quantificati. A tale riguardo appare sufficiente riportare taluni passaggi della relazione tecnica presentata dal Governo alle Camere, in cui, con riferimento al testo originario dell'art. 14 del 78 del 2010 si afferma testualmente: «Commi 25-32. Razionalizzazione. Le disposizioni sono volte a razionalizzare l'esercizio delle funzioni da parte degli enti di più piccola dimensione con risparmi che non sono però quantificabili»; mentre con riferimento al testo novellato dall'art. 19 del decreto-legge n. 95 del 2012: «la norma prevede, in particolare, l'obbligo dei comuni di modesta dimensione demografica di costituire unioni di comuni. Il trasferimento da parte dei comuni delle risorse umane, connesse alle funzioni gestite dall'unione, garantisce l'invarianza della spesa non comportando nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

9. Pur ritenendosi assorbente la questione di legittimità costituzionale di cui al punto precedente, ove la medesima verrà ritenuta fondata, il collegio ritiene di sollevare anche le ulteriori questioni prospettate da parte ricorrente, in quanto ritenute, del pari, non manifestamente infondate.

10. Le norme dell'art. 14, comma 26 - 31 decreto-legge n. 78/2010 appaiono, infatti, a questo collegio porsi altresì in contrasto con gli articoli 3, 5, 95 e 97, 117, comma sesto, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; con l'art. 117, comma primo, Cost. con riferimento all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.



L'esercizio associato delle funzioni comunali è stato, sin dalla sua introduzione, caratterizzato dalla volontarietà e dalla flessibilità, come è dato evincere dal capo V del titolo II del testo unico enti locali, che nel disciplinare le forme associative degli enti locali (convenzioni, consorzi, unioni di comuni, esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, accordi di programma) prevede la volontarietà nell'*an* e la flessibilità nel *quomodo* della scelta delle forme associative alle quali aderire.

La normativa *de qua* sembra ribaltare questo assetto che, per gli enti locali di minori dimensioni, da volontario diviene obbligatorio, da flessibile diviene rigido: per i comuni di minori dimensioni l'esercizio di tutte le funzioni fondamentali elencate al comma 28 dell'art. 14, ad eccezione della tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (lett. l), devono obbligatoriamente essere svolte in forma associata, con conseguente obbligo di aggregazione della relativa organizzazione burocratica.

Ciò comporta delle rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico:

a) gli organi gestionali non sono più sottoposti all'indirizzo politico degli organi rappresentativi. Nell'attuale ordinamento degli enti locali, gli organi politici (consiglio, giunta, sindaco) esercitano la funzione di controllo degli apparati burocratici essenzialmente tramite due strumenti: il potere di indirizzo politico - amministrativo (emanazione di direttive, piani e programmi) e il potere di attribuzione degli incarichi di funzione dirigenziale.

Secondo il modello di gestione associata obbligatoria entrambi i poteri vengono sottratti agli organi politici comunali, i singoli uffici vengono a perdere la loro individualità, dando vita a nuovi uffici co-gestiti da tutti i comuni associati e al conseguente accentramento delle funzioni di indirizzo, con *vulnus* del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli articoli 95 e 97 Cost. nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti.

Già la Corte costituzionale, nella sentenza n. 52 del 1969 aveva sottolineato come «l'emanazione dei provvedimenti amministrativi demandati alla competenza degli organi rappresentativi del comune e della provincia si lega con nesso inscindibile all'attività preparatoria ed a quella esecutiva: e non si può non riconoscere, in verità, che la sfera di autonomia sarebbe compromessa se agli enti ai quali essa è riconosciuta e garantita fosse sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari alla sua esplicazione.»

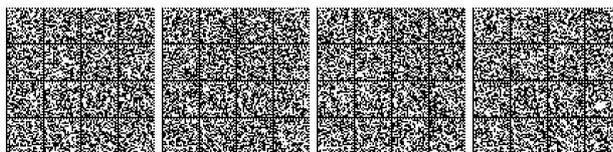
Il concetto di autonomia locale quale diritto e capacità effettiva di amministrare la parte più importante degli affari pubblici è stato ancor più chiaramente espresso nella cd. Carta europea dell'autonomia locale, convenzione europea firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439, come tale vincolante, per il legislatore interno, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., che all'art. 3 così statuisce: «1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. 2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti»;

b) l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali appare, inoltre, comprimere, la potestà regolamentare dei comuni riconosciuta, dall'art. 117, comma 6 Cost., «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

La Corte costituzionale ha più volte sottolineato, a salvaguardia della posizione di autonomia dei comuni, la necessità di chiarire i limiti che incontra il legislatore nazionale e regionale nell'esercizio dei poteri di coordinamento dell'esercizio delle funzioni locali.

Nella sentenza n. 229 del 2001, avente ad oggetto la disciplina dell'associazionismo degli enti locali, nella specie delle comunità montane, la Corte afferma come deve senz'altro riconoscersi alla Regione, «nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva di "ordinamento degli enti locali", il potere di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresa tra questi l'istituzione di altri enti locali non necessari [...] Tale potere, peraltro, non è assoluto, l'esercizio della potestà legislativa regionale esclusiva dovendo essere, tra l'altro, «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

Tanto la concreta istituzione quanto la soppressione delle comunità montane comportano un'intromissione nell'originaria autonomia organizzativa e funzionale dei comuni interessati, autonomia che è garantita dagli articoli 5 e 128 Cost. [...] Il coordinamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e l'originaria posizione costituzionale di autonomia di questi ultimi comporta — analogamente a quanto questa Corte già ebbe a statuire nella sentenza n. 83 del 1997, in riferimento a competenze comunali aventi diretto fondamento nell'art. 128 Cost. — che le determinazioni regionali relative alla creazione o alla soppressione delle comunità montane, per le



conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale, debbano necessariamente coinvolgere gli stessi comuni interessati, con modalità che la legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia della partecipazione comunale.

Dell'anzidetto principio di coinvolgimento degli enti locali infraregionali nelle determinazioni regionali «di ordinamento» sono espressione tanto l'art. 3 del decreto legislativo n. 112 del 1998, quanto l'art. 4 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Nel prevedere che le regioni ad autonomia ordinaria adottino la legge di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli del Governo locale e regionale, anche di natura associativa, il legislatore nazionale ha stabilito che le regioni stesse istituiscano strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, con gli enti locali (commi 2 e 5 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 112). Sia questo un principio generale dell'ordinamento o una diretta conseguenza dei principi risultanti dagli articoli 5 e 128 Cost., ovvero l'una e l'altra cosa, la conseguenza comunque è che tale principio vale anche nei confronti delle determinazioni in materia di soppressione delle comunità montane assunte dalle regioni ad autonomia speciale, nell'esercizio della loro competenza in materia di ordinamento degli enti locali.»

La necessità dell'effettiva partecipazione degli enti locali nell'esercizio dei poteri legislativi statali e regionali in materia di ordinamento degli enti locali è stata altresì ribadita, da ultimo nella sentenza n. 129 del 2016, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun comune nell'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno: «Nessun dubbio che, come già ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012).».

10.1. Per le medesime ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente, appare altresì dubbia, a questo collegio, la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110 e 111, legge regionale Campania n. 16/2014 che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali ha fatto generico riferimento ai cd. sistemi territoriali di sviluppo, previsti a loro volta in ambito urbanistico dalla legge regionale n. 13 del 2008, senza in merito svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati.

11. Infine, non manifestamente infondata appare la questione di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 14, comma 26 ss, decreto-legge n. 78/2010 per violazione degli articoli 133, comma 2, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi comuni, e degli articoli 114 e 119 Cost., in relazione all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali.

L'art. 133, comma 2, Cost., prevede che «La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

Con riferimento alla questione di legittimità dell'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, nella parte in cui ha previsto la possibilità (e, dunque, non l'obbligo), per i comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, dell'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi ad essi spettanti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 44 del 2014, ha escluso il contrasto con l'art. 133, comma 2, Cost., della normativa censurata in quanto «detta normativa non prevede la fusione dei piccoli Comuni, con conseguente modifica delle circoscrizioni territoriali. In realtà, diversamente da quanto accade in caso di fusione, gli enti che partecipano all'unione non si estinguono, ma esercitano le loro funzioni amministrative in forma associata».

Tali affermazioni, tuttavia, meritano di essere nuovamente vagliate alla luce del disposto normativo in tale sede censurato.

L'esercizio associato imposto come forma obbligatoria ai comuni di dimensioni minori dall'art. 14, comma 28, decreto-legge n. 78/2010 investe, infatti, tutte le funzioni fondamentali come individuate al comma 27 del medesimo art. 14, eccezion fatta per le funzioni di cui alla lettera l).

Sebbene attraverso l'esercizio associato di tali funzioni, imposto per legge, gli enti interessati non risultino formalmente estinti, occorre tuttavia interrogarsi sull'autonomia che, ai sensi degli articoli 114, 117, comma 6, 118 e 119, Cost., residua in capo ai medesimi in termini di: a) potestà regolamentare; b) titolarità d'esercizio di funzioni proprie o conferite; c) autonomia finanziaria di entrata e di spesa.



Come correttamente osservato da parte ricorrente, l'autonomia di un ente territoriale non può essere disgiunta dalla titolarità di un «nucleo minimo» di attribuzioni e delle correlate potestà regolamentari e finanziarie. Questo nucleo minimo non può che essere rappresentato dalle funzioni fondamentali, per le quali opera una riserva costituzionale di esercizio individuale.

Le norme del decreto-legge n. 78 del 2010, in tal sede censurate, hanno disposto la traslazione di tutte queste funzioni ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare, ciò che, ai fini dell'art. 133, comma 2 Cost., non appare distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione.

La mancata previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate, alla stregua del disposto dell'art. 133, comma 2, Cost., rende anche sotto tale profilo dubbia la legittimità della riforma operata dalle norme del decreto-legge n. 78 del 2010.

12. Alla luce delle considerazioni che precedono, in conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 26-31, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122, per i seguenti profili:

a) per contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost., in relazione alla evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso allo strumento decretale d'urgenza;

b) per contrasto con gli articoli 3, 5, 95, 97, 117, comma sesto, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost. con riferimento all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale;

c) per contrasto con gli articoli 133, comma 2, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi comuni, e con gli articoli 114 e 119 Cost., in relazione all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali;

nonché la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110 e 111, legge Regione Campania n. 16 del 2014 per contrasto con gli articoli 3, 5, 95, 97, 117, comma sesto, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali.

13. Conseguentemente, ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), visti gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni ulteriore statuizione sul merito e sulle spese,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 26-31, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122, per i seguenti profili:

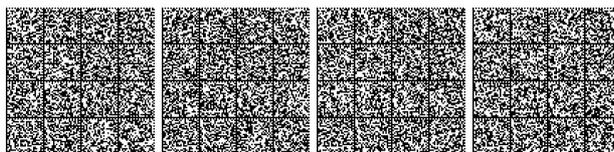
a) per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost., in relazione alla evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso allo strumento decretale d'urgenza;

b) per contrasto con gli articoli 3, 5, 95, 97, 117, comma sesto, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost. con riferimento all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale;

c) per contrasto con gli articoli 133, secondo comma, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi comuni, e con gli articoli 114 e 119 Cost., in relazione all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110 e 111, legge regionale Regione Campania n. 16 del 2014 per contrasto con gli articoli 3, 5, 95, 97, 117, comma sesto, 114, 118 Cost.

Dispone la sospensione parziale del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e 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 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente;

Alessandro Tomassetti, consigliere;

Francesca Romano, referendario, estensore.

Il Presidente: PANZIRONI

L'estensore: ROMANO

17C00106

RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

ERRATA-CORRIGE

Comunicato relativo al ricorso n. 1 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato il 16 luglio 2015. (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 33 del 19 agosto 2015).

Nel ricorso citato in epigrafe, pubblicato nella sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, alla pagina 5, il Consigliere relatore è da intendersi il dott. Giovanni Amoroso in luogo del dott. Vittorio Nobile.

17C00112

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-019) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.






GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

| | | <u>CANONE DI ABBONAMENTO</u> |
|---------------|--|---|
| Tipo A | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i> | - annuale € 438,00 - semestrale € 239,00 |
| Tipo B | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i> | - annuale € 68,00 - semestrale € 43,00 |
| Tipo C | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i> | - annuale € 168,00 - semestrale € 91,00 |
| Tipo D | Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i> | - annuale € 65,00 - semestrale € 40,00 |
| Tipo E | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i> | - annuale € 167,00 - semestrale € 90,00 |
| Tipo F | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i> | - annuale € 819,00 - semestrale € 431,00 |

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

