

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 luglio 2018

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

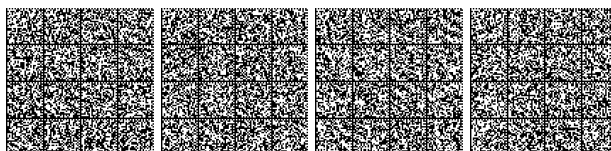




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **132.** Sentenza 22 maggio - 26 giugno 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo amministrativo - Nullità della notificazione del ricorso introduttivo - Sanatoria con efficacia sanante ex nunc per effetto della costituzione degli intimati.
 – 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. 44, comma 3. Pag. 1
- N. **133.** Sentenza 7 febbraio - 26 giugno 2018
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di un senatore - Conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Cosenza, seconda sezione civile.
 – Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 7)..... Pag. 9
- N. **134.** Sentenza 22 maggio - 26 giugno 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Elezioni - Cause di incompatibilità dei deputati regionali - Deputato regionale dichiarato, in via definitiva, contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell'amministrazione regionale o di enti da essa dipendenti o vigilati e che non abbia ancora estinto il relativo debito.
 – Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana), artt. 10-ter e 10-quater, come introdotti dall'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali). Pag. 13
- N. **135.** Sentenza 6 - 26 giugno 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo - Obblighi di comunicazione del creditore - Termine per l'esecuzione del versamento - Preclusioni per il creditore di agire in via esecutiva o di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento in pendenza del termine.
 – Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)». Pag. 19
- N. **136.** Ordinanza 23 maggio - 26 giugno 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Spese di giustizia - Contributo unificato per la proposizione di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.
 – Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 37, comma 6, lettera s), sostitutivo dell'art. 13, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)». Pag. 24



N. 137. Sentenza 9 maggio - 27 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica per il concorso degli Enti locali al contenimento della spesa (determinazione dell'ammontare delle riduzioni di spesa corrente per province e città metropolitane e modalità del corrispondente versamento con riferimento agli anni 2017 e seguenti; condizioni per il riconoscimento di una quota del Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle Regioni a statuto ordinario; criteri di ripartizione e distribuzione di contributi ai comuni compresi nelle zone a rischio sismico per interventi di opere pubbliche per l'anno 2017) e di trasporto pubblico (procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale; articolazione, a cura degli enti affidanti, dei bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara).

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96 - artt. 16, commi 1 e 2, 39, 41-bis, 48, commi 4 e 6, lettera a).....

Pag. 26

N. 138. Sentenza 8 maggio - 27 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Percorsi formativi e informativi volti a promuovere la diffusione delle tecniche salvavita e di disostruzione pediatrica - Copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), art. 6, comma 2.....

Pag. 54

N. 139. Sentenza 8 maggio - 2 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Delega al Governo per la revisione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale - Istituzione del Sistema informativo per il biologico (SIB) che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale, per la gestione dei procedimenti amministrativi degli organismi di controllo relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico - Obbligo, per le Regioni, di attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi regionali - Utilizzazione del SIB in caso di inadempimento - Istituzione della Banca delle terre agricole presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare.

- Legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), artt. 7, comma 5; 15, commi 1, 2, lettera d), e 5; 16.

Pag. 57

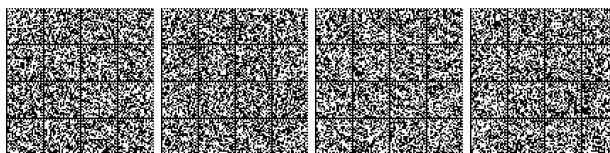
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 95. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per la Campania del 10 novembre 2017

Imposte e tasse - Tributi erariali e locali - Notificazione degli atti impositivi e dei ruoli - Notificazione diretta tramite il servizio postale eseguita dagli uffici finanziari o dagli enti locali nonché dagli enti di riscossione - Mancata applicazione delle modalità di notificazione previste dalla legge n. 890 del 1982.

- Legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), art. 14, come modificato dall'art. 20 della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario); legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"), art. 1, comma 161.....

Pag. 67



N. 96. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 22 febbraio 2018

Amministrazione pubblica - Delega al Governo in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato - Principi e criteri direttivi per la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 8, comma 1, lettera *a*).

Amministrazione pubblica - Assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri e attribuzione delle funzioni - Riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri - Attribuzione di specifiche funzioni del Corpo forestale dello Stato al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza e delle residuali funzioni al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Rideterminazione dell'aumento delle piante organiche di tali amministrazioni corrispondente al personale destinato alle funzioni ad esse trasferite - Contingenti del personale del Corpo forestale dello Stato - Modalità di transito - Trasferimento di risorse logistiche, strumentali e finanziarie del Corpo forestale dello Stato - Inquadramento del personale del Corpo forestale dello Stato: Arma dei carabinieri - Disposizioni transitorie e finali.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 18.....

Pag. 75

N. 97. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta del 5 marzo 2018

Ordinamento militare - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015 - Regime transitorio dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore e della promozione al grado di luogotenente.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), combinato disposto degli artt. 2252, comma 1, e 2253-*bis*, commi 1 e 3, come, rispettivamente, sostituito e introdotto dalle lettere *i*) e *m*) del comma 1 dell'art. 30 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).....

Pag. 82

N. 98. Ordinanza del Tribunale di Verona del 23 febbraio 2018

Procedimento civile - Mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali - Azioni relative a controversie in materia di contratti assicurativi, bancari e finanziari - Obbligo di esperire il procedimento di mediazione a pena di improcedibilità della domanda giudiziale - Decorrenza dell'applicazione.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), art. 5, comma 1-*bis*; decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 84, commi 1, lettera *b*), e 2.....

Pag. 87





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 132

Sentenza 22 maggio - 26 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Nullità della notificazione del ricorso introduttivo - Sanatoria con efficacia sanante *ex nunc* per effetto della costituzione degli intimati.

- 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. 44, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

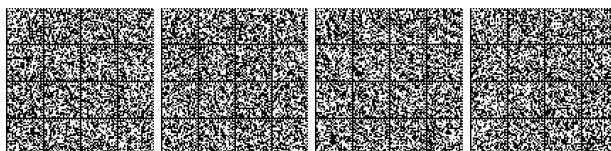
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 44, 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 Veneto nel procedimento vertente tra Brussi Costruzioni srl, in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo d'impresе con MAEG Costruzioni spa, ANAS spa e Carena - Impresa di Costruzioni spa, in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo d'impresе con la Giugliano Costruzioni Metalliche srl, con ordinanza del 18 novembre 2016, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione della Brussi Costruzioni srl, in proprio e nella qualità spiegata, della Carena - Impresa di Costruzioni spa, in proprio e nella qualità spiegata, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Alfredo Biagini per la Brussi Costruzioni srl e l'avvocato dello stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 111, 113 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), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 -, questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, 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), limitatamente alla locuzione «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- il raggruppamento temporaneo d'impresе (RTI) Brussi costruzioni srl - MAEG Costruzioni spa ha impugnato l'aggiudicazione della gara per l'affidamento dell'appalto relativo ai lavori di restauro, consolidamento e adeguamento dimensionale del Ponte della Priula lungo la strada statale 13 Pontebbana, lamentando la violazione degli artt. 87 e 88 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), in relazione al giudizio di non anomalia dell'offerta dell'aggiudicatario RTI Carena - Impresa di Costruzioni spa e Giugliano Costruzioni Metalliche srl, l'irragionevolezza e l'ingiustizia manifesta di tale giudizio e il travisamento degli atti di gara;

- nel processo *a quo* si sono costituite sia l'ANAS spa sia l'aggiudicataria controinteressata, la quale ha eccepito la nullità della notificazione del ricorso alla stazione appaltante, in quanto non effettuata presso la sede legale di Roma ma presso quella periferica del compartimento della viabilità per il Veneto e presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, nonostante l'ANAS non benefici del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura; la controinteressata ha altresì eccepito che - ai sensi dell'art. 44, comma 3, d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.), secondo cui la costituzione dell'intimato sana la nullità della notificazione del ricorso, ma restano «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione» - la sanatoria determinatasi per effetto della costituzione in giudizio dell'ANAS opera *ex nunc*, con conseguente inammissibilità del ricorso, essendo la detta costituzione successiva alla scadenza del termine per l'impugnazione del provvedimento;

- la controinteressata ha anche proposto ricorso incidentale, lamentando che la ricorrente avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara ai sensi dell'art. 38, comma 1, lettere *c*) ed *e*), d.lgs. n. 163 del 2006, perché priva del requisito della moralità professionale, per aver commesso gravi infrazioni in materia di sicurezza sul lavoro, per non aver fornito giustificazioni in ordine ai costi interni della sicurezza e per diversi elementi di incongruità dell'offerta.

1.2.- Quanto alla rilevanza della questione, il TAR Veneto osserva che - pacifica anche tra le parti la nullità della notificazione all'ANAS effettuata nelle forme menzionate - il ricorso, ai sensi dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., dovrebbe essere dichiarato inammissibile, perché la costituzione dell'amministrazione è avvenuta dopo la scadenza del termine per l'impugnazione.

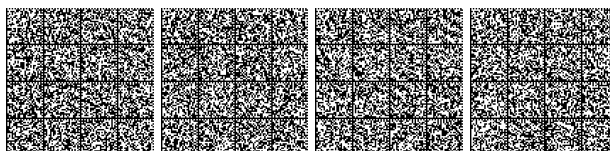
In caso di accoglimento della questione, invece, dovrebbe ritenersi che la costituzione in giudizio dell'ANAS abbia sanato la nullità della notificazione, con conseguente necessità di esaminare il ricorso nel merito.

Secondo il rimettente, poi, non sarebbe possibile una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, perché la sua sostanziale identità rispetto all'art. 17, terzo comma, del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), che regolava la contigua fattispecie della nullità del ricorso introduttivo, rende logico attribuire alla prima il significato da sempre attribuito al secondo, né si rinverrebbe in giurisprudenza o in dottrina una valida interpretazione alternativa.

Tale non potrebbe essere considerata quella fatta propria da alcune pronunce, anche del Consiglio di Stato, secondo cui la costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata sana la nullità della notificazione con effetto *ex tunc*, anziché *ex nunc*, poiché esse si limiterebbero, tralasciamente, a citare l'effetto sanante previsto dall'art. 156, terzo comma, del codice di procedura civile, ritenuto applicabile alle notificazioni del ricorso prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, senza prendere in considerazione la disposizione sopravvenuta da esso recata.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza il rimettente ritiene, in primo luogo, che la norma censurata violi l'art. 76 Cost.

Ricorda il TAR Veneto che l'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), al comma 1, prevede che «[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele», e, al comma 2, indica, tra i principi ed i criteri direttivi da seguire, quello di assicurare «l'effettività della tutela».



La innovativa previsione della sanatoria con effetti ex nunc, in difformità rispetto alla situazione precedente al codice del processo amministrativo e alle regole proprie del codice di procedura civile, non potrebbe essere qualificata in alcun modo come un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante.

1.4.- Il TAR Veneto osserva, poi, che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità ed insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, con il limite della non manifesta irragionevolezza.

Il censurato art. 44, comma 3, rispetto al quale la relazione di accompagnamento al codice tace, sarebbe manifestamente irragionevole, come si ricaverebbe anche dalla sentenza n. 97 del 1967, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 11, terzo comma, del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), proprio nella parte in cui escludeva la sanatoria della nullità della notificazione nonostante la costituzione in giudizio dell'amministrazione statale a mezzo dell'Avvocatura dello Stato.

Le considerazioni di quella sentenza ben si attaglierebbero anche alla fattispecie in esame, in ragione della natura generale del principio del raggiungimento dello scopo, che, nel caso della notificazione, è quello di provocare la conoscenza di un atto da parte del destinatario o meglio la certezza legale che esso sia entrato nella sua sfera di conoscibilità.

1.5.- Secondo il rimettente, la norma censurata darebbe luogo anche a un'ingiustificata lesione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost. e del principio di effettività della tutela di cui agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 6 CEDU, il quale, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, implicherebbe che eventuali limitazioni all'accesso ad un giudice siano ammissibili solo in presenza di un rapporto di proporzionalità tra mezzi impiegati e fine perseguito.

Norme processuali che attribuiscono rilievo a meri formalismi, che limitino eccessivamente il diritto d'azione, compromettendone l'essenza, dovrebbero essere considerate contrarie a Costituzione, qualora non siano giustificate da effettive garanzie difensive o da concorrenti e prevalenti interessi di altra natura.

Non sarebbe condivisibile l'affermazione secondo cui con la norma censurata il legislatore avrebbe inteso tutelare l'interesse pubblico al consolidamento degli effetti dei provvedimenti amministrativi, dato che a ciò sarebbe preordinata la diversa previsione di un termine di decadenza per l'impugnazione.

La tutela delle situazioni giuridiche soggettive, ed in particolare dell'interesse legittimo assicurata dagli artt. 24 e 113 Cost., implicherebbe, poi, la necessità di favorire la pronuncia sul merito, che è lo scopo ultimo del processo, e di sfavorire esiti processuali diversi da una decisione piena sulla situazione giuridica controversa.

La sanatoria ex nunc, in un processo come quello amministrativo caratterizzato da brevi termini di decadenza, di fatto non sarebbe idonea a sanare alcunché, con grave nocumento al diritto di difesa della parte ricorrente, privata del diritto d'azione per un errore che ha un valore solo formale, una volta che la parte intimata si sia spontaneamente costituita in giudizio.

La sanatoria ex nunc pregiudicherebbe anche i diritti di difesa dell'amministrazione resistente, la quale, ove avesse interesse ad una decisione di merito che accerti la legittimità del proprio operato, di fatto non sarebbe nelle condizioni di poter sanare il vizio della notificazione.

Per fare ciò, infatti, essa dovrebbe costituirsi entro il breve termine previsto per la proposizione del ricorso, il che - prosegue il TAR Veneto - è un'eventualità al di fuori della sua sfera di controllo e remota, dato che, secondo l'id quod plerumque accidit, il ricorrente, per l'esigenza di disporre del maggior tempo possibile per apprestare le proprie difese, è portato a notificare il ricorso a ridosso della scadenza del termine.

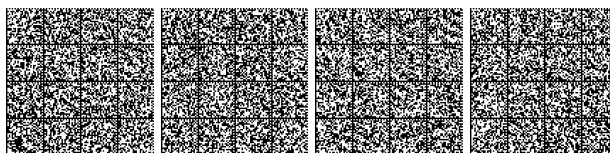
1.6.- Il rimettente aggiunge che la disposizione censurata si pone in contrasto con il principio desumibile dall'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

La disposizione in parola, infatti, finirebbe per porre un ostacolo procedurale che preclude definitivamente alla parte la possibilità di far valere la propria posizione dinanzi ad un giudice e costituirebbe una sostanziale negazione del diritto invocato in giudizio, in assenza di un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

2.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte l'11 aprile 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente.

2.1.- Secondo l'interveniente, il TAR Veneto si sarebbe limitato alla ricostruzione del quadro normativo previgente alla disposizione censurata, senza tenere conto delle novità introdotte dal codice del processo amministrativo, dal che discenderebbe la irrilevanza della questione sollevata.

2.2.- La questione sarebbe poi inammissibile per l'omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.



2.3.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che non vi sia la dedotta violazione dell'art. 76 Cost., perché il legislatore delegato avrebbe conferito rilievo alla peculiare struttura del giudizio amministrativo, caratterizzato da brevi termini perentori per la sua introduzione, per come già messo in risalto da questa Corte con la sentenza n. 18 del 2014.

2.4.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la dedotta violazione degli altri parametri sarebbe affermata dal rimettente in maniera apodittica, né avrebbe valore il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 97 del 1967, perché essa riguarderebbe esclusivamente i processi civile e penale.

Andrebbe per contro ricordato come, secondo la giurisprudenza costituzionale, la conformazione degli istituti processuali rientri nella discrezionalità del legislatore, con il limite della non manifesta irragionevolezza.

Lo stesso varrebbe in riferimento all'art. 24 Cost., poiché il principio della tutela giurisdizionale dei diritti non implicherebbe che il legislatore non possa disciplinare in maniera differente i diversi processi, anche in questo caso con il limite della non manifesta irragionevolezza.

Nel caso di specie, tale limite non sarebbe stato oltrepassato, essendosi piuttosto conferito rilievo alla peculiare struttura del giudizio amministrativo.

3.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte l'11 aprile 2017 si è costituita la Brussi Costruzioni srl, in proprio e quale capogruppo mandataria del RTI con MAEG Costruzioni spa, ricorrente principale nel giudizio *a quo*, aderendo alle prospettazioni del tribunale rimettente ed instando per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata.

Dopo avere riassunto il contenuto dell'ordinanza di rimessione, la parte privata osserva come lo scopo della notificazione di un atto introduttivo di un procedimento giudiziario sia la vocatio in *ius* del destinatario.

Muovendo da tale premessa, non potrebbe dubitarsi che, nell'eventualità in cui la notifica sia affetta da nullità, ma la parte si costituisca accettando il contraddittorio, il vizio in questione assuma una connotazione «meramente formalistica rispetto ai principi posti a presidio del corretto svolgimento dei procedimenti giudiziari, ovvero alla piena instaurazione del contraddittorio e alla garanzia del diritto di difesa delle parti».

Il contrasto della norma censurata con i criteri direttivi della legge delega non potrebbe giustificarsi nemmeno in ragione degli elementi di specialità del processo amministrativo, perché comprometterebbe significativamente il diritto di azione del ricorrente, senza rispondere all'esigenza di tutelare altrui garanzie di natura difensiva o interessi concorrenti di diversa natura.

La sanatoria ex nunc violerebbe anche il diritto di difesa dell'amministrazione, la quale, ove fosse interessata ad una pronuncia di merito, non sarebbe nella condizione di poterla ottenere, perché, per sanare la nullità, dovrebbe costituirsi nel breve termine per la proposizione del ricorso.

4.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 12 aprile 2017, si è costituita la Carena - Impresa di costruzioni spa, in proprio ed in qualità di mandataria del costituendo RTI con la Giugliano Costruzioni Metalliche srl, controinteressata e ricorrente incidentale nel giudizio *a quo*, chiedendo di dichiarare la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Veneto.

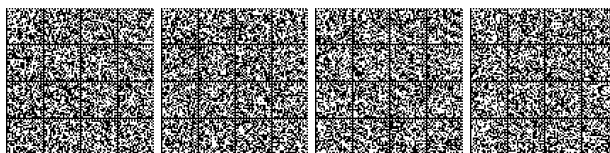
Osserva la parte privata che le censure del rimettente muovono dalla premessa che la sanatoria della notificazione con effetti ex tunc prevista dagli artt. 156 e 160 cod. proc. civ. sia espressione di un principio generale riferibile anche al processo amministrativo.

Tale assunto, tuttavia, sarebbe erroneo.

Come chiarito da questa Corte, con la sentenza n. 18 del 2014, le differenze strutturali tra processo amministrativo e processo civile giustificerebbero ed anzi renderebbero doveroso il differente trattamento normativo dell'efficacia sanante dei vizi della notificazione del ricorso.

In particolare, nel processo amministrativo varrebbe il principio per cui, ai fini della regolare instaurazione del rapporto processuale, il ricorso deve, entro il prescritto termine di decadenza, essere ritualmente notificato all'amministrazione resistente e ad almeno un controinteressato (ove esistente).

5.- Con memorie depositate il 27 ed il 30 aprile 2018 le parti private hanno ribadito le argomentazioni già illustrate nelle rispettive memorie di costituzione.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 111, 113 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), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 -, questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, 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, nel prevedere che la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso, fa «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

2.- Il rimettente muove dal duplice presupposto interpretativo che la norma censurata preveda una sanatoria con effetti ex nunc e che tra i diritti quesiti vada ricompreso anche quello a fare valere l'inoppugnabilità del provvedimento amministrativo per decorso del termine decadenziale di impugnazione.

La disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 76 Cost., perché la sanatoria con effetti ex nunc, anziché ex tunc, non potrebbe essere qualificata come un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, tra i cui criteri direttivi figuravano quelli di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con quelle del codice di procedura civile, in quanto espressione di principi generali, e di assicurare l'effettività della tutela (art. 44, commi 1 e 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile»).

Secondo il TAR Veneto, poi, la disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 6 CEDU, che tutela il diritto all'accesso a un tribunale.

La previsione della sanatoria ex nunc, infatti, non avrebbe nel processo amministrativo alcuna concreta funzione sanante, attesi i ristretti tempi che caratterizzano le scansioni della fase introduttiva del giudizio e, in particolare, il breve termine di decadenza per la proposizione dell'azione impugnatoria, e comprometterebbe il diritto d'azione della parte ricorrente, senza che ciò sia giustificato «da effettive garanzie difensive o da concorrenti e prevalenti interessi di altra natura».

La norma, poi, si porrebbe in contrasto con l'obiettivo di favorire la pronuncia sul merito, scopo ultimo del processo, e pregiudicherebbe anche il diritto di difesa dell'amministrazione resistente che avesse, in ipotesi, interesse ad ottenerla.

3.- In via preliminare deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione del raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) Carena - Impresa di Costruzioni spa e Giugliano Costruzioni Metalliche srl.

La costituzione, infatti, è intervenuta in data 12 aprile 2017, oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ossia venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale* (tra le molte, sentenze n. 6 del 2018, n. 102 del 2016, n. 220 e n. 128 del 2014; ordinanza allegata alla sentenza n. 173 del 2016), avvenuta, nel caso di specie, il 22 marzo 2017.

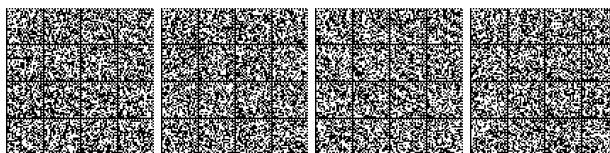
4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, essendosi il rimettente limitato alla ricostruzione del quadro normativo previgente alla disposizione censurata senza tenere conto delle novità introdotte dal codice del processo amministrativo, e perché avrebbe omesso di esperire il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

4.1.- La seconda eccezione non è fondata, perché il rimettente ha espressamente escluso di poter praticare una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

In un primo passaggio della motivazione, infatti, il TAR Veneto ritiene che gli effetti ex nunc della sanatoria, con la conseguente inammissibilità del ricorso se la costituzione dell'intimato avviene dopo il termine per la sua proposizione, siano imposti dall'inequivoco tenore letterale della norma e dall'orientamento del Consiglio di Stato assunto a «diritto vivente».

In un secondo passaggio il rimettente dà più correttamente atto della presenza di un altro orientamento giurisprudenziale, anche dello stesso Consiglio di Stato, secondo cui la costituzione dell'intimato sana la nullità della notificazione con effetto ex tunc, con conseguente ammissibilità, in ogni caso, del ricorso introduttivo.

Il TAR Veneto ritiene, però, di non potere accedere a tale ultima interpretazione per due ordini di ragioni: 1) perché la norma censurata è sostanzialmente identica a quella recata dall'abrogato art. 17, terzo comma, del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), riferita alla contigua fattispecie della nullità del ricorso introduttivo, sicché appare logico attribuire alla prima il significato



da sempre attribuito al secondo; 2) perché l'orientamento giurisprudenziale che sostiene gli effetti ex tunc si limiterebbe, tralasciando, a citare la pregressa giurisprudenza sull'effetto sanante previsto dall'art. 156, terzo comma, del codice di procedura civile, ritenuto applicabile al processo amministrativo in assenza di diversa disposizione regolatrice della materia, senza prendere in considerazione la sopravvenuta disposizione del codice del processo amministrativo.

Il rimettente, quindi, si è prospettato la via dell'interpretazione adeguatrice, ma l'ha esclusa sulla base di una motivazione articolata e congrua, sicché, se l'ermeneusi prescelta sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 83 e 42 del 2017, n. 240, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015).

4.2.- Anche la prima eccezione, secondo cui il rimettente si sarebbe limitato alla ricostruzione del quadro normativo previgente, non è fondata, poiché il TAR Veneto ha in realtà esaminato la disciplina attuale oggetto di censura oltre che quella previgente, mettendole correttamente in comparazione a fini interpretativi.

La rilevanza è del resto evidente, perché - pacifica la nullità delle notificazioni del ricorso effettuate all'ANAS presso la sede compartimentale (e non presso la sede legale) e presso l'Avvocatura dello Stato, nonostante l'ANAS non si avvalga del suo patrocinio obbligatorio - l'accoglimento della questione comporterebbe nel giudizio *a quo* la tempestività del ricorso e la necessità di esaminarlo nel merito, mentre il rigetto ne determinerebbe l'irricevibilità (o inammissibilità).

5.- Prima di passare all'esame del merito, è opportuno chiarire che la disposizione censurata, in quanto rivolta a regolare le sorti della nullità della notificazione del ricorso, riguarda tutte le azioni proponibili davanti al giudice amministrativo e non solo il primo grado di giudizio.

È indubitabile, tuttavia, che la censura del rimettente è particolarmente calibrata sull'atto introduttivo dell'ordinario giudizio impugnatorio, che, come è noto, deve, a pena di decadenza, essere notificato all'amministrazione e ad almeno uno dei controinteressati (ove esistenti) nel termine di sessanta giorni dalla conoscenza del provvedimento lesivo (artt. 29 e 41 cod. proc. amm.). A loro volta i soggetti intimati possono costituirsi nel termine di sessanta giorni (trenta nelle ipotesi previste dall'art. 119 cod. proc. amm.) decorrenti dal perfezionamento nei loro confronti della notifica del ricorso e nello stesso termine di sessanta giorni possono proporre ricorso incidentale (rispettivamente, artt. 46 e 42 cod. proc. amm.).

Va poi ricordato che il ricorso introduttivo viene di norma notificato a ridosso della scadenza del termine per la sua proposizione, per l'ovvia ragione che ciò consente di apprestare una più approfondita difesa tecnica, con la conseguenza che l'ipotesi che l'amministrazione e il controinteressato si costituiscano entro la scadenza di quel termine è di difficile verifica.

Essa, poi, diviene quasi scolastica, ove si consideri, da un lato, che anche l'amministrazione e il controinteressato hanno l'esigenza di apprestare al meglio le proprie difese, sicché anche essi sono portati a costituirsi a ridosso della successiva scadenza del termine loro assegnato; e, dall'altro, che, quand'anche vi fosse la possibilità concreta per l'intimato di costituirsi entro il termine previsto per la proposizione dell'impugnazione, proprio la disposizione censurata, nel prevedere che la costituzione oltre tale termine non sana la decadenza dall'azione, produrrebbe l'effetto di spingere l'intimato ad aspettare il suo decorso prima di costituirsi in giudizio.

Il meccanismo denunziato come distorsivo dal rimettente non può dunque considerarsi un mero inconveniente di fatto, in quanto tale non censurabile con una questione di legittimità costituzionale, perché deriva dalla stessa struttura normativa del giudizio amministrativo impugnatorio (sentenze n. 178 del 2017, n. 44 del 2016, n. 162 del 2014; ordinanza n. 66 del 2014).

6.- L'esame del merito della questione richiede, in primo luogo, la verifica della praticabilità di valide alternative ermeneutiche che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme a Costituzione (tra le più recenti, sentenze n. 255, n. 254 e n. 69 del 2017).

L'esegesi patrocinata dal rimettente è avallata dalla dottrina maggioritaria - che al contempo critica la norma - e da un consistente filone giurisprudenziale, secondo cui, «sulla scorta dell'art. 44, comma 3, c.p.a., la costituzione dell'intimato è sì idonea a sanare la nullità medesima, ma, a differenza che nel processo civile, con efficacia ex nunc, ossia con salvezza delle eventuali decadenze già maturate in danno del notificante prima della costituzione in giudizio del destinatario della notifica, ivi compresa la scadenza del termine di impugnazione» (Consiglio di Stato, sezione terza, 18 maggio 2016, n. 2064; nello stesso senso, Consiglio di Stato, sezione terza, 20 gennaio 2016, n. 189; Consiglio di Stato, sezione quarta, 13 ottobre 2014, n. 5046; Consiglio di Stato, sezione seconda, 29 agosto 2012, n. 4651).

Questa interpretazione si fonda sul rilievo che la disposizione censurata ripete in maniera pressoché identica la formulazione dell'art. 17, terzo comma, r.d. n. 642 del 1907, riferita alla nullità del ricorso (oggi regolata dall'art. 44, comma, 1, cod. proc. amm.) e da sempre interpretata dalla giurisprudenza amministrativa come preclusiva della sanatoria, anche della decadenza dall'azione, in caso di costituzione dell'intimato dopo la scadenza del termine di impugnazione.



Non è un caso, del resto, che, sia pure in un non vicino passato, una parte della giurisprudenza amministrativa era dell'opinione che il citato art. 17, terzo comma, disciplinasse anche l'ipotesi della nullità della notificazione del ricorso.

Tale posizione fu tuttavia sconfessata dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che, con la sentenza 16 dicembre 1980, n. 52, nel confermare le conclusioni già raggiunte con la sentenza 15 gennaio 1960, n. 1, escluse l'applicabilità alla nullità della notificazione del ricorso della sanatoria ex nunc prevista dall'art. 17, terzo comma, e affermò per contro, l'operatività, in assenza di deroghe espressamente previste dal legislatore, del «principio fondamentale» del raggiungimento dello scopo codificato dall'art. 156 cod. proc. civ. (applicabile alle notificazioni ai sensi dell'art. 160 cod. proc. civ.).

Questi approdi sono rimasti immutati nella successiva giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei TAR sino all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

D'altra parte, come osserva il rimettente, il contrario filone giurisprudenziale - secondo cui la costituzione dell'intimato sana la nullità della notificazione con effetto ex tunc in virtù del principio generale del raggiungimento dello scopo, con conseguente ammissibilità del ricorso anche ove la costituzione dell'intimato avvenga dopo la scadenza del termine per l'impugnazione (Consiglio di Stato, sezione terza, 1° febbraio 2017, n. 440; Consiglio di Stato, sezione terza, 15 dicembre 2016, n. 5307; Consiglio di Stato, sezione terza, 10 agosto 2016, n. 3565; Consiglio di Stato, sezione quinta, 25 gennaio 2016, n. 229) - si limita a ribadire tralaticciamente i principi espressi dall'unanime giurisprudenza amministrativa antecedente all'entrata in vigore del codice del processo, senza una effettiva esegesi della disposizione sopravvenuta, anche alla luce della ricordata vicenda interpretativa che ha caratterizzato il precedente storico dell'art. 17, terzo comma, r.d. n. 642 del 1907.

Le considerazioni svolte chiariscono perché neanche può condividersi l'interpretazione, rimasta isolata in giurisprudenza (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 27 giugno 2014, n. 3260), secondo cui la disposizione censurata si riferisce solo ai diritti sostanziali, con esclusione di quelli processuali e, quindi, della decadenza dall'impugnazione del provvedimento amministrativo.

7.- La questione è fondata in riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost.

7.1.- Questa Corte ha più volte chiarito che l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo che, in quanto tale, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010).

Per quanto qui rileva, in particolare, l'art. 44, comma 1, prevede che «[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori», e «di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali».

7.2.- La disposizione censurata viola entrambi i citati criteri direttivi fissati dal legislatore delegante.

Essa, in primo luogo, è in aperto contrasto con l'art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., che, come si è già detto, prevede la sanatoria ex tunc della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo, principio, questo, indubbiamente di carattere generale; in secondo luogo, non è in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili e con la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, antecedente all'entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso.

Va aggiunto, infine, che essa non è neanche in linea con la giurisprudenza di questa Corte.

La sentenza n. 97 del 1967 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 11, terzo comma, del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), nei limiti in cui escludeva la sanatoria, con effetti ex tunc, della nullità della notificazione degli atti introduttivi (di tutti i giudizi), nonostante la costituzione in giudizio dell'amministrazione statale a mezzo dell'Avvocatura dello Stato. In quell'occasione si affermò, infatti, che la sanatoria per raggiungimento dello scopo e la sua applicabilità alla notificazione degli atti introduttivi sono «principi introdotti nel sistema degli atti processuali attraverso ampia elaborazione che ha posto in evidenza la funzione dell'atto ai fini dello svolgimento e giusta definizione del processo», e cioè sono principi generali immanenti alla *ratio* degli atti processuali.



Né può essere condivisa la tesi del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui argomenti a sostegno della legittimità costituzionale della norma si ricaverebbero dalla sentenza n. 18 del 2014, con cui questa Corte ha ritenuto non fondata la questione, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., ai sensi del quale, in caso di nullità della notifica del ricorso, il giudice, se l'intimato non si costituisce, ne dispone la rinnovazione soltanto in caso di esito negativo dipendente da causa non imputabile al notificante.

La *ratio* decidendi della sentenza si rinviene, infatti, nella duplice affermazione che l'obbligatoria rinnovazione della notificazione della citazione nulla prevista dall'art. 291 cod. proc. civ. non è un principio generale del processo civile e che la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo.

Nel caso di specie, per contro, come si è detto in precedenza, la sanatoria con effetti *ex tunc* prevista dall'art. 156 cod. proc. civ. è espressione di un principio generale e la giurisprudenza del Consiglio di Stato era granitica nell'affermare la sua applicabilità alla nullità della notificazione del ricorso, in caso di costituzione della parte intimata.

8.- Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione», per violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge delega che imponevano al legislatore delegato di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, e di coordinarle con le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto espressive di principi generali.

9.- Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale della norma censurata, prospettati in riferimento agli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, 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), limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

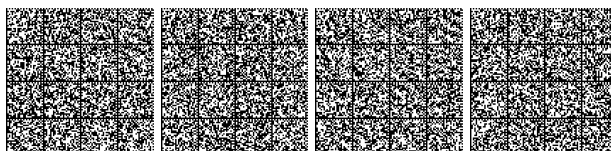
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 133

Sentenza 7 febbraio - 26 giugno 2018

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di un senatore - Conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Cosenza, seconda sezione civile.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 7).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 7) relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Antonio Gentile nei confronti del dott. Franco Petramala, promosso dal Tribunale ordinario di Cosenza, seconda sezione civile, con ordinanza-ricorso notificato il 4 agosto - 13 settembre 2017, depositato presso la cancelleria il 2 ottobre 2017 e iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2017, fase di merito.

Udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Presidente Giorgio Lattanzi, che, sentito il Giudice relatore Daria de Pretis, dispone che sia omessa la relazione.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza-ricorso del 17 gennaio 2017, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale l'8 febbraio 2017, il Tribunale ordinario di Cosenza, seconda sezione civile, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 16 settembre 2015 con cui il Senato della Repubblica ha dichiarato insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni fatte dal senatore Antonio Gentile con riferimento al dott. Franco Petramala in tre occasioni nel 2009. A seguito di tali dichiarazioni lo stesso Petramala aveva promosso un giudizio civile, chiedendo che Gentile fosse condannato al risarcimento dei danni per diffamazione a mezzo stampa.

Il giudice ricorrente riferisce che le dichiarazioni - puntualmente riportate - ritenute diffamatorie sono contenute: in un editoriale pubblicato il 30 luglio 2009 ne «Il Quotidiano della Calabria»; in un comunicato pubblicato dall'Ansa il 3 agosto 2009 e poi, in parte, ne «Il Quotidiano della Calabria» del 4 agosto 2009; in un editoriale pubblicato ne «Il Quotidiano della Calabria» il 28 agosto 2009. Esse riguardano la mancanza dei requisiti per la nomina dell'attore a direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Cosenza e la gestione dell'azienda medesima.

Poiché il senatore convenuto ha invocato l'art. 68, primo comma, Cost., il Tribunale ha trasmesso gli atti al Senato e quest'ultimo, su proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, nella seduta del 16 settembre 2015 ha affermato che le richiamate dichiarazioni costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, pertanto insindacabili ai sensi della citata norma costituzionale.



Il giudice riferisce che la deliberazione del Senato mette in evidenza l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni extra moenia e un atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009, che, pur successivo agli articoli di stampa, sarebbe stato tuttavia prevedibile sulla base di elementi «embrionali» contenuti in un precedente atto di sindacato ispettivo del 28 luglio 2009.

Il Tribunale ricorrente non ravvisa invece tale nesso funzionale. Esso ricorda che, alla luce della giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 144 del 2015), il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare richiede il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale tra l'atto funzionale e l'attività esterna, tale che questa assuma una finalità divulgativa del primo; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni.

Ad avviso del Tribunale, nella specie difetterebbe, in primo luogo, il legame temporale ovvero la «sostanziale contestualità» tra l'atto funzionale e le dichiarazioni esterne, in quanto l'atto parlamentare ritenuto rilevante dal Senato si colloca a distanza di 48 giorni dalla prima esternazione e di 19 dall'ultima.

Il giudice ritiene inoltre che l'atto del 16 settembre 2009 non possa considerarsi «prevedibile» e che, dunque, non possa applicarsi il criterio enucleato nella sentenza n. 335 del 2006 della Corte costituzionale, in base al quale il nesso funzionale tra esternazioni extra moenia e atti tipici ad esse successivi esiste allorquando questi ultimi siano già preannunciati nelle prime o prevedibili sulla base di una specifica situazione. Infatti, secondo il Tribunale la prevedibilità deve risultare dal tenore delle dichiarazioni esterne, «in modo tale che il collegamento tra esse e la successiva attività parlamentare risulti palese all'esterno». Soltanto in questa ipotesi potrebbe rinvenirsi nell'attività esterna quella «finalità divulgativa» che consente di ravvisare il nesso funzionale.

In ogni caso, secondo il ricorrente il consistente «distacco temporale» tra le esternazioni e l'atto interno del 16 settembre 2009 sarebbe tale «da escludere l'ipotizzabilità di detta finalità divulgativa».

Inoltre mancherebbe una «connessione oggettiva» tra l'atto ispettivo del 16 settembre 2009 e quello del 28 luglio 2009, in quanto Gentile ha denunciato, nel primo, l'illegittimità della nomina di Petramala a direttore generale per insussistenza dei requisiti di legge, in considerazione di una sua precedente candidatura alle elezioni regionali, e invece nel secondo una specifica condotta a suo giudizio non imparziale tenuta da Petramala nel concreto espletamento delle funzioni di direttore generale dell'ASP di Cosenza, in relazione alla mancata stabilizzazione di un addetto stampa.

Infine, secondo il Tribunale mancherebbe la corrispondenza contenutistica - che per la giurisprudenza costituzionale non è sufficiente se parziale - tra le dichiarazioni extra moenia e il successivo atto interno. Infatti, mentre l'interrogazione del 16 settembre 2009 affronta solo la tematica della insussistenza dei requisiti di legge per la nomina di Petramala a direttore generale dell'ASP di Cosenza, le esternazioni che hanno originato la pretesa risarcitoria presentano un contenuto più ampio, investendo vari aspetti dell'attività di gestione svolta in concreto da quest'ultimo in quella veste.

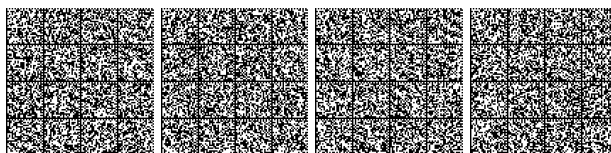
Benché il Senato abbia affermato l'esistenza di un nesso funzionale solo rispetto all'atto del 16 settembre 2009, il Tribunale «per completezza» esclude tale nesso anche in relazione ad altri atti menzionati nella delibera della Giunta per le elezioni: due atti di sindacato ispettivo del 9 febbraio 2010 e del 26 ottobre 2010 e il citato atto del 28 luglio 2009, che concerne un'unica vicenda (mancata stabilizzazione di un addetto stampa) e presenta dunque un contenuto non sovrapponibile a quello delle esternazioni in questione.

In definitiva, secondo il Tribunale ricorrente mancherebbero entrambi i requisiti necessari per ravvisare il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare, e dunque mancherebbero i presupposti della insindacabilità deliberata dal Senato.

2.- Con ordinanza n. 155 del 2017 questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzioni. Il Senato della Repubblica non si è costituito nel presente giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza-ricorso del 17 gennaio 2017, il Tribunale ordinario di Cosenza ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 16 settembre 2015 con cui il Senato della Repubblica ha dichiarato insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni fatte nel 2009, in tre distinte occasioni, dal senatore Antonio Gentile con riferimento al dott. Franco Petramala. Le dichiarazioni ritenute diffamatorie sono contenute in tre pubblicazioni giornalistiche e si collocano in un arco temporale che va dal 30 luglio al 28 agosto 2009. Esse riguardano la mancanza dei requisiti per la nomina di Petramala a direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Cosenza e la cattiva gestione dell'azienda medesima.



A seguito di tali dichiarazioni, Petramala ha promosso un giudizio civile, chiedendo il risarcimento dei danni per diffamazione a mezzo stampa, ma il Senato, con la citata deliberazione del 16 settembre 2015, ha dichiarato che le richiamate pubblicazioni costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ed erano pertanto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. La deliberazione del Senato, considerata unitamente alla proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, prospetta l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni extra moenia del senatore Gentile e un atto di sindacato ispettivo proposto dallo stesso Gentile il 16 settembre 2009, che, pur successivo agli articoli di stampa, sarebbe stato tuttavia prevedibile sulla base di elementi «embrionali» contenuti in un precedente atto di sindacato ispettivo del 28 luglio 2009.

Il Tribunale ricorrente non ravvisa invece tale nesso funzionale e ritiene mancanti sia il «legame di ordine temporale» tra le dichiarazioni esterne e l'atto parlamentare, sia la «sostanziale corrispondenza di significato», cioè entrambi i requisiti che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, sarebbero necessari per ricondurre le dichiarazioni rese extra moenia all'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

2.- In primo luogo va confermata la valutazione di ammissibilità del conflitto, già operata da questa Corte con l'ordinanza n. 155 del 2017.

In tale decisione è stato ribadito che «la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso (tra le ultime, ordinanze n. 139 e n. 91 del 2016, n. 137 del 2015)». Nel caso di specie, l'atto introduttivo del conflitto contiene tutti gli elementi richiesti dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e dall'art. 24 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008. Più precisamente, l'ordinanza-ricorso riporta per esteso le dichiarazioni considerate diffamatorie dall'attore e indica specificamente le occasioni in cui sono state rese, argomentando poi ampiamente le ragioni per le quali esse non sarebbero riconducibili alle funzioni parlamentari.

Il conflitto risulta inoltre ammissibile sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo, giacché è pacifico che il Tribunale e il Senato sono legittimati attivi e passivi al conflitto di attribuzioni e che il primo difende con il conflitto una propria attribuzione costituzionale, cioè la possibilità di esercitare la funzione giurisdizionale, «inibita» dalla delibera di insindacabilità.

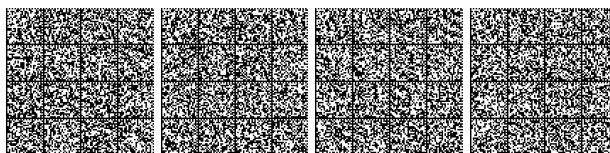
3.- Nel merito il conflitto è fondato.

3.1.- È vero che la Costituzione italiana, stabilendo all'art. 68, primo comma, che «[i] membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni», adotta un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere. Ciò similmente a quanto avviene in altri sistemi, come ad esempio quello operante per il Parlamento europeo (art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, su cui sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello), e a differenza di quanto invece prevedono altre Costituzioni che, sulla base di un criterio spaziale, limitano espressamente l'insindacabilità agli atti compiuti all'interno dell'assemblea di appartenenza (ad esempio, art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca e art. I, sezione 6, della Costituzione degli Stati Uniti d'America). Non è dunque da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare.

Nel caso di specie, tuttavia, un collegamento di questo tipo delle dichiarazioni contestate con la funzione parlamentare non sussiste, giacché le pubblicazioni giornalistiche in relazione alle quali il Tribunale ricorrente è stato adito si presentano, in concreto - e ferma restando ovviamente la valutazione del giudice comune sul rispetto dei suoi limiti - come ordinario esercizio del diritto di informazione e di critica, che spetta al parlamentare convenuto nel giudizio ordinario nei medesimi termini e limiti in cui esso spetta a qualsiasi cittadino, e non offrono alcun elemento idoneo a qualificarle come un'evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare.

3.2.- Escluso che le dichiarazioni per le quali è conflitto siano direttamente e autonomamente riconducibili, nei termini appena indicati, all'esercizio della funzione parlamentare del senatore Gentile, occorre verificare se sia nondimeno possibile ravvisare un nesso contenutistico e temporale fra esse e atti interni al Parlamento - come sostenuto nella delibera del Senato oggetto del presente conflitto e nella proposta della Giunta delle elezioni - idoneo ad attirarle, per questa via, nell'ambito di ciò che può ritenersi coperto dalla garanzia dell'art. 68, primo comma, Cost.

Nemmeno tale nesso tuttavia sussiste. Quanto affermato nella deliberazione di insindacabilità del 16 settembre 2015 sulla corrispondenza sostanziale di contenuto fra quattro atti di sindacato ispettivo presentati dal senatore Gentile e i suoi interventi giornalistici risulta sostanzialmente smentito dalla stessa proposta della Giunta delle elezioni, che



indica come atto interno rilevante solo l'interrogazione del 16 settembre 2009 e ravvisa la corrispondenza con le pubblicazioni solo per le accuse relative alla mancanza dei requisiti per la nomina a direttore generale.

In effetti, nell'interrogazione del 16 settembre 2009 Gentile aveva contestato solo l'inidoneità di Petramala all'esercizio della funzione di direttore generale e la falsità dell'autocertificazione da lui rilasciata al momento della nomina. Fra l'atto interno del 16 settembre 2009 e le dichiarazioni extra moenia c'è dunque una solo parziale corrispondenza contenutistica, ciò che esclude a priori dall'ambito dell'insindacabilità le dichiarazioni esterne diverse da quelle relative all'assenza dei requisiti.

Per tali ultime esternazioni manca comunque il legame temporale con l'interrogazione del 16 settembre 2009. Non è infatti condivisibile quanto affermato dalla Giunta delle elezioni, secondo cui questa interrogazione, benché non preannunciata dalle dichiarazioni extra moenia, sarebbe stata prevedibile «sulla base di elementi “embrionali”» contenuti in un'interrogazione del 28 luglio 2009. Quest'ultima riguardava uno specifico caso di supposta discriminazione di un addetto stampa, mentre la successiva interrogazione del 16 settembre 2009 aveva ad oggetto la mancanza in capo al Petramala dei requisiti per essere nominato direttore generale, a causa della sua candidatura in un'elezione regionale. L'evidente diversità di contenuto delle due interrogazioni esclude già di per sé la prevedibilità della seconda sulla base della prima, e quindi la contestualità temporale delle dichiarazioni in contestazione con il successivo atto parlamentare.

Questa Corte ritiene pertanto che, quanto alle dichiarazioni esterne diverse da quelle relative alla pretesa mancanza dei requisiti, il loro oggetto non corrisponda contenutisticamente a quello degli atti interni indicati come rilevanti, mentre, per quanto riguarda le esternazioni concernenti la mancanza dei requisiti, il loro distacco temporale dal successivo atto parlamentare rilevante e la non prevedibilità di quest'ultimo (anche riferito alla precedente interrogazione del 28 luglio) escludono che nella situazione specifica si possa ravvisare un'ipotesi di contestualità fra gli atti menzionati.

3.3.- In conclusione, non sussisteva il potere del Senato di dichiarare l'insindacabilità delle dichiarazioni rese extra moenia dal senatore Gentile, in quanto esse non possono considerarsi espresse nell'esercizio della sua funzione di parlamentare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese alla stampa locale dal senatore Antonio Gentile sul conto del dott. Franco Petramala, per le quali pende procedimento civile davanti al Tribunale ordinario di Cosenza, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica, nella seduta del 16 settembre 2015 (Doc. IV-ter, n. 7).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 7 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

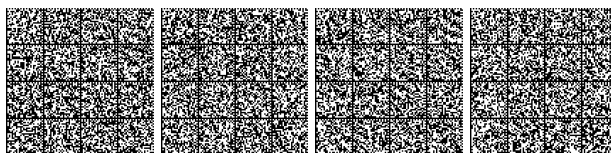
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 134

Sentenza 22 maggio - 26 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Cause di incompatibilità dei deputati regionali - Deputato regionale dichiarato, in via definitiva, contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell'amministrazione regionale o di enti da essa dipendenti o vigilati e che non abbia ancora estinto il relativo debito.

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana), artt. 10-ter e 10-quater, come introdotti dall'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10-ter e 10-quater della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana), come introdotti dall'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra G. A. e l'Assemblea regionale siciliana e altro, con ordinanza del 17 febbraio 2017, iscritta al n. 112 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di G. A.;

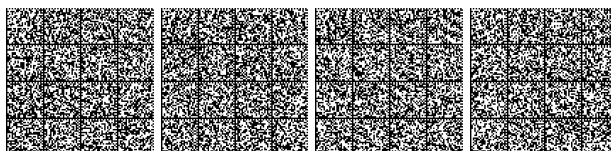
udito nella udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l'avvocato Diego Vaiano per G. A.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 febbraio 2017 (reg. ord. n. 112 del 2017), il Tribunale ordinario di Palermo, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-ter e 10-quater della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana), introdotti dall'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali).

Le questioni sono sorte nell'ambito di un giudizio in materia elettorale, promosso da G. A. con ricorso per la dichiarazione di decadenza di F. R. dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana, nonché, in via conseguenziale, per l'accertamento del diritto del ricorrente a subentrare nella carica come primo dei non eletti. La decadenza



di F. R. deriverebbe dalla sua intervenuta condanna - in qualità di legale rappresentante di un ente strumentale vigilato dalla Regione Siciliana, operante nell'ambito della formazione professionale - con sentenza definitiva della Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, al risarcimento del danno erariale a favore dell'amministrazione regionale. Il ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale degli artt. 10-ter e 10-quater legge reg. Siciliana n. 29 del 1951 sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, lamentando che tali norme nulla disporrebbero in ordine all'incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale di colui che sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell'amministrazione regionale o di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito.

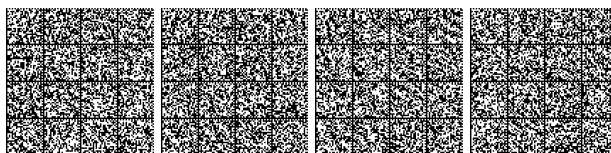
1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, le norme censurate, nella parte in cui non prevedono la descritta causa di incompatibilità, violerebbero gli artt. 3, 51 e 122 della Costituzione nonché l'art. 5 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), perché determinerebbero un'irragionevole disparità di trattamento dei consiglieri regionali siciliani rispetto a quelli delle regioni a statuto ordinario e delle altre regioni autonome nonché ai consiglieri comunali, provinciali o di quartiere eletti nella Regione Siciliana. Sarebbero conseguentemente lesi il principio di uguaglianza, il diritto di elettorato passivo e i principi fondamentali, stabiliti con legge statale, in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali.

Sulla rilevanza il rimettente osserva che il giudizio principale non potrebbe essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni. L'omessa previsione dell'incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale di coloro che sono stati condannati in sede contabile costituirebbe, infatti, una lacuna normativa non superabile con l'interpretazione analogica o estensiva, considerata la tassatività delle cause di ineleggibilità e incompatibilità nonché la natura di stretta interpretazione delle norme che le prevedono.

Sussisterebbe anche l'interesse ad agire, contrariamente a quanto ha eccepito l'Assemblea regionale siciliana nel processo principale sul presupposto che il ricorrente rivestirebbe attualmente la carica di deputato regionale in luogo dello stesso F. R., medio tempore colpito dalla sospensione prevista dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190) a seguito di una condanna penale non definitiva. La dichiarazione di decadenza invocata nel giudizio *a quo* costituirebbe, infatti, un «provvedimento ontologicamente differente» dalla sospensione, avente carattere provvisorio, e consentirebbe al ricorrente di subentrare nella carica, con i conseguenti effetti economici, sin dalla data della sentenza di condanna per responsabilità erariale.

1.2.- Sulla non manifesta infondatezza il rimettente rileva innanzitutto che un'interpretazione costituzionalmente conforme delle norme censurate sarebbe preclusa dalla richiamata natura tassativa delle cause d'incompatibilità e dal principio di stretta interpretazione. Osserva altresì che sarebbero certi sia l'avvenuta condanna in sede contabile del resistente nel processo principale, sia la natura strumentale dell'ente vigilato dalla Regione Siciliana di cui quest'ultimo era il legale rappresentante all'epoca dei fatti.

Ciò premesso, la lacuna normativa «desumibile» dalle norme censurate comporterebbe una disparità di trattamento resa evidente dal confronto con le seguenti disposizioni statali e regionali concernenti cause di incompatibilità ad analoghe cariche elettive: l'art. 3, numero 5), della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), alla cui stregua «[n]on può ricoprire la carica di consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale [...] colui che, per fatti compiuti allorché era amministratore o impiegato, rispettivamente, della regione, della provincia o del comune ovvero di istituto o azienda da essi dipendenti o vigilati, è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto od azienda e non ha ancora estinto il debito»; l'art. 5, comma 1, lettera q), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 agosto 2007, n. 20 (Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale), secondo il quale «[n]on sono compatibili con la carica di consigliere regionale le seguenti cariche, qualifiche, posizioni ed uffici [...] coloro che, per fatti compiuti allorché erano amministratori o dipendenti della Regione, sono stati, con sentenza passata in giudicato, dichiarati responsabili verso la Regione e non hanno ancora estinto il debito»; l'art. 26, lettera f), della l.r. 7 marzo 2007 della Regione Sardegna» (*recte*: art. 26, comma 1, lettera f, della legge regionale statutaria della Regione autonoma Sardegna 10 luglio 2008, n. 1, recante «Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere e assessore regionale»), alla cui stregua «[n]on possono rivestire la carica di Presidente della Regione, di assessore regionale e di consigliere regionale



[...] coloro che, per fatti compiuti allorché erano amministratori o impiegati della Regione, ovvero di ente, istituto, agenzia o azienda regionale, sono stati, con sentenza passata in giudicato, dichiarati responsabili verso la Regione o verso l'ente, l'istituto, l'agenzia o l'azienda, e non hanno ancora estinto il debito»; l'art. 4, comma 1, lettera h), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21 (Determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere regionale e di membro della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto), secondo il quale «[...] non possono ricoprire la carica di consigliere regionale [...] coloro che, per fatti compiuti allorché erano amministratori o impiegati della Regione, ovvero di ente regionale, sono stati, con sentenza passata in giudicato, dichiarati responsabili verso la Regione o verso l'ente regionale e non hanno ancora estinto il debito»; l'art. 10, numero 5), della «l.r. 25 giugno 1986 n. 34 della Regione Siciliana» (*recte*: legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31, recante «Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere»), alla cui stregua «[n]on può ricoprire la carica di consigliere provinciale, comunale o di quartiere [...] colui che, per fatti compiuti allorché era amministratore o impiegato, rispettivamente, della Provincia o del Comune ovvero di istituto o azienda da essi dipendenti o vigilati, è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto od azienda e non ha ancora estinto il debito».

1.2.1.- Il diverso trattamento riservato ai consiglieri regionali siciliani non supererebbe lo scrutinio di ragionevolezza condotto secondo gli artt. 3 e 51 Cost. La competenza legislativa delle regioni a statuto speciale in materia elettorale dovrebbe comunque misurarsi con il limite costituito dalla necessità di assicurare condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale per l'accesso alle cariche elettive, come affermato dalla Corte costituzionale in diverse occasioni proprio in relazione alla disciplina della Regione Siciliana, ammettendo un trattamento differenziato solo in presenza di peculiari condizioni locali, congruamente e ragionevolmente apprezzate dal legislatore regionale.

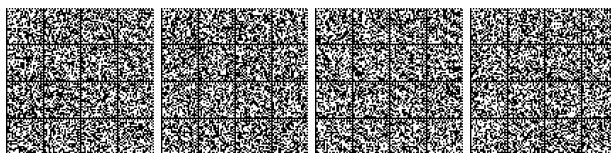
Ad avviso del rimettente, la circostanza che le norme censurate nulla prevedano in ordine all'incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale di colui che sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell'amministrazione regionale o di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito non sarebbe giustificata da peculiari e ipotetiche condizioni del tessuto politico-sociale siciliano, condizioni che secondo la giurisprudenza costituzionale potrebbero essere rintracciate solo nell'esigenza di evitare che l'esercizio della carica elettiva possa essere inquinato da indebite influenze di matrice illecita.

La previsione di un'analogia causa di incompatibilità per i consiglieri provinciali, comunali e di quartiere eletti nella Regione Siciliana rafforzerebbe le conclusioni di irragionevolezza della lamentata disparità di trattamento, poiché l'esercizio della carica di deputato regionale dovrebbe presupporre, anche per ragioni sistematiche, lo stesso requisito di onorabilità.

Né si potrebbe invocare il principio *ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*, in quanto il limite del rispetto della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano posto dallo statuto speciale alla competenza legislativa primaria della Regione Siciliana dovrebbe ritenersi violato qualora il diritto di elettorato passivo «non venga rispettato [...] in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale».

La mancata previsione della causa di incompatibilità in esame contrasterebbe anche con l'art. 122 Cost., in quanto la potestà legislativa primaria violerebbe il principio fondamentale della sostanziale uguaglianza del diritto di elettorato passivo, in assenza di peculiari condizioni che giustificano una diversa disciplina (è citata la sentenza n. 143 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità della stessa legge reg. Siciliana n. 29 del 1951 nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un comune compreso nel territorio della Regione con popolazione superiore a ventimila abitanti).

2.- Con atto depositato in cancelleria il 25 settembre 2017 si è costituito in giudizio G. A., ricorrente nel processo principale, che ha concluso per l'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice *a quo*, aderendo alle motivazioni esposte nell'ordinanza di rimessione e richiamando anche i principi enunciati dall'art. 3 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), sulla necessità che il munus publicum sia messo al riparo da un deficit di "credibilità" per non «compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva».



La parte privata si sofferma, altresì, sulla rilevanza delle questioni, osservando che il loro accoglimento sarebbe decisivo nel definire il giudizio *a quo* in senso a sé favorevole. La sopravvenuta sospensione della controparte dalla carica elettiva a seguito di condanna penale non passata in giudicato non avrebbe alcun rilievo, sia perché la condanna per responsabilità erariale risalirebbe circa a un anno prima, sia per la diversità della sospensione, quanto a natura ed effetti, rispetto alla decadenza dalla carica.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo dubita della legittimità costituzionale degli artt. 10-*ter* e 10-*quater* della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana), introdotti dall'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità con la carica di deputato regionale per colui che sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell'amministrazione regionale o di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito.

Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio in materia elettorale in cui si controverte della decadenza dalla carica, con subentro del primo dei non eletti, di un deputato dell'Assemblea regionale siciliana condannato definitivamente, in qualità di legale rappresentante di un ente strumentale vigilato dalla Regione Siciliana, per responsabilità erariale ai danni dell'amministrazione regionale.

Ad avviso del giudice *a quo*, le norme censurate, non prevedendo la descritta causa d'incompatibilità, violerebbero gli artt. 3, 51 e 122 della Costituzione nonché l'art. 5 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), per irragionevole disparità di trattamento dei consiglieri regionali siciliani rispetto ai consiglieri regionali delle regioni a statuto ordinario, ai consiglieri delle altre regioni autonome e ai consiglieri comunali, provinciali o di quartiere eletti nella Regione Siciliana. Ne conseguirebbe la lesione del principio di uguaglianza, del diritto di elettorato passivo e dei principi fondamentali stabiliti con legge statale in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali.

2.- Le questioni sono inammissibili sotto più profili.

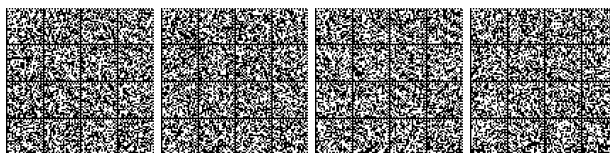
È innanzitutto inammissibile, per difetto assoluto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, la questione sollevata in riferimento all'art. 5 statuto reg. Siciliana, in quanto il rimettente si limita ad affermare che le norme denunciate violano anche tale parametro statutario, ma omette di esporre argomenti a sostegno della censura.

Per la stessa ragione è inammissibile anche la questione sollevata in riferimento all'art. 122 Cost.: il rimettente evoca come parametro una norma del titolo V della Parte II della Costituzione, ma non dà conto delle ragioni per cui essa sarebbe applicabile in una materia assegnata alla competenza della Regione Siciliana in base al suo statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 331 e n. 288 del 2013 con riferimento ai giudizi in via principale, ma con argomentazioni estensibili ai giudizi incidentali).

2.1.- È altresì inammissibile, per ragioni diverse, la questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost.

Secondo il rimettente, la lacuna normativa «desumibile» dalle norme censurate comporterebbe una disparità di trattamento resa evidente dal confronto con disposizioni statali e regionali, assunte a *tertium comparationis*, sulle cause di incompatibilità ad analoghe cariche elettive.

Il giudice *a quo* individua la disciplina statale rilevante nel caso in esame nell'art. 3, numero 5), della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), la quale prevede che è incompatibile rispetto alla carica di consigliere regionale delle regioni ordinarie «colui che, per fatti compiuti allorché era amministratore o impiegato [...] della regione [...] ovvero di istituto o azienda da ess[a] dipendenti o vigilati, è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto od azienda e non ha ancora estinto il debito». Da tale disciplina il legislatore regionale potrebbe legittimamente discostarsi, secondo il rimettente, solo per offrire una regolazione differenziata a peculiari ipotesi locali. Diversamente sarebbe violata l'infedeltà esigenza di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.



Le altre disposizioni (delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, sulle cause di incompatibilità per i rispettivi consiglieri regionali, e della stessa Regione Siciliana, sulle cause di incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere) sono evocate nell'ordinanza di rimessione a conferma della natura di principio della disciplina statale operante per i consiglieri delle regioni ordinarie, su cui poggia la censura di irragionevole disparità di trattamento.

2.1.1.- Il quadro normativo sulla cui base il giudice *a quo* prospetta l'irragionevolezza della denunciata lacuna legislativa è ricostruito, nell'ordinanza di rimessione, in modo largamente incompleto e - in quanto rappresentato come esaustivo - erroneo.

Innanzitutto, la ricostruzione non tiene conto, come sarebbe stato necessario, dell'evoluzione della disciplina in materia di cause di incompatibilità dei consiglieri regionali originata, per le regioni ordinarie, dalla revisione dell'art. 122 Cost., né dà adeguatamente conto della produzione legislativa in materia delle regioni a statuto speciale.

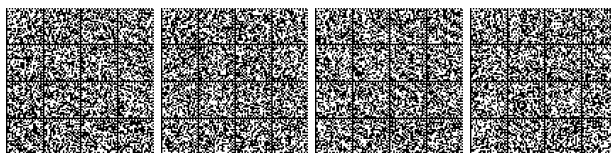
A seguito della modifica introdotta nel 1999 (con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni»), l'art. 122 Cost. affida la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali alla competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie che la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale. Tali principi sono stati successivamente individuati con la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che indica fra di essi, per quanto qui in particolare interessa, la «sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte [...] dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva [...]» (art. 3, comma 1, lettera *a*).

Il nuovo assetto delle attribuzioni legislative in materia e l'ampio spazio lasciato alla legislazione regionale dall'intervenuta disciplina statale di cornice relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità hanno consentito nuove e diverse possibilità di intervento legislativo delle regioni ordinarie. Di conseguenza, quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981 - e, per quello che qui interessa, la disposizione contenuta nell'art. 3, numero 5), alla quale fa specifico riferimento il rimettente - continua a spiegare residuale efficacia in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 143 del 2010; ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002) nelle regioni ordinarie che non abbiano ancora introdotto una loro disciplina, ma è destinato a non trovare più applicazione mano a mano che le regioni stesse legiferano (sentenza n. 143 del 2010). Con riguardo ad altra disposizione della stessa legge n. 154 del 1981 in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali, del resto, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la scelta normativa statale in materia «[...] va apprezzata con riferimento al processo, attivatosi nelle Regioni ordinarie, di allentamento della rigida disciplina unitaria del regime di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali, originato dalla revisione dell'art. 122 Cost. e concretamente avviato dall'indirizzo legislativo che ne è seguito» (sentenza n. 143 del 2010).

Dalla mancata previsione della causa d'incompatibilità stabilita dall'art. 3, numero 5), legge n. 154 del 1981 non sarebbe quindi possibile dedurre, di per sé, neppure l'illegittimità di un'eventuale normativa sulle incompatibilità prodotta da una regione ordinaria, di cui si dovrebbe semmai valutare il rispetto dei principi fondamentali fissati nella legge n. 165 del 2004. Mentre «[...] è evidente» - come ha ancora affermato questa Corte - «che la Regione siciliana non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione)», pur con la precisazione che «[n]el contempo, [...], la suddetta Regione non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano "condizioni peculiari locali", all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.» (sentenza n. 143 del 2010).

Sulla base di una completa e corretta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il giudice chiamato ad applicare le regole di incompatibilità operanti nella Regione Siciliana avrebbe dovuto pertanto verificare se la causa di incompatibilità disciplinata all'art. 3, numero 5), legge n. 154 del 1981 fosse espressione di un principio fondamentale enunciato dalla legge n. 165 del 2004 e, in caso affermativo, se esso fosse diretto a garantire un'indefettibile esigenza di uniformità di trattamento, e conseguentemente valutare se la sua mancata previsione nella normativa siciliana contrastasse con gli artt. 3 e 51 Cost.

Anche il confronto con le disposizioni legislative delle altre autonomie speciali operato nell'ordinanza di rimessione risulta incompleto, oltre che erroneo per quanto riguarda la Sardegna, essendo richiamato un inesistente «art. 26, lettera *f*), della l.r. 7 marzo 2007», da individuare nell'art. 26, comma 1, lettera *f*), della legge regionale statutaria della Regione autonoma Sardegna 10 luglio 2008, n. 1 (Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi



fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere e assessore regionale), la cui promulgazione è stata tuttavia annullata con sentenza n. 149 del 2009 di questa Corte.

Manca infatti ogni riferimento alla normativa dettata da altre autonomie speciali titolari di potestà legislativa primaria nella materia. In particolare, non è considerata la legge della Provincia autonoma di Trento 5 marzo 2003, n. 2 (Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia), il cui Capo II (artt. 13-18) contiene una disciplina organica delle cause di ineleggibilità e incompatibilità (del Presidente della Provincia e) dei consiglieri provinciali, che non prevede quella qui in esame. Né viene considerato che per la Provincia autonoma di Bolzano, che ancora non si è dotata di una propria normativa di settore, continuano a valere le disposizioni sull'incompatibilità stabilite dalla legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 8 agosto 1983, n. 7 (Testo unico delle leggi regionali per la elezione del Consiglio regionale), le quali ugualmente nulla prevedono al riguardo.

2.1.2.- La mancata considerazione della legge n. 165 del 2004, l'erronea valutazione dell'attuale portata dell'art. 3, numero 5), legge n. 154 del 1981, nonché l'incompleta ricognizione della disciplina in materia delle altre autonomie speciali compromettono irrimediabilmente l'iter logico argomentativo delle censure prospettate, le quali si fondano sull'erronea premessa che il regime di incompatibilità dei consiglieri regionali sia tuttora caratterizzato da una rigida disciplina statale unitaria.

In conclusione, l'inadeguata ricostruzione del quadro normativo determina l'inammissibilità della questione, precludendone lo scrutinio nel merito (*ex plurimis*, sentenze n. 80 del 2018, n. 27 del 2015, n. 251 e n. 165 del 2014, n. 204 e 114 del 2013; ordinanze n. 244 del 2017 e n. 276 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-ter e 10-quater della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana), come introdotti dall'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), sollevate dal Tribunale ordinario di Palermo, prima sezione civile, in riferimento agli artt. 3, 51 e 122 della Costituzione e all'art. 5 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

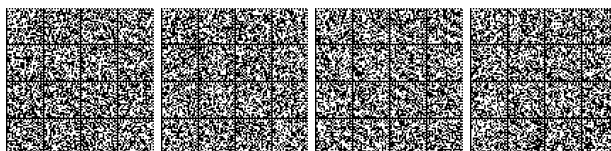
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 135

Sentenza 6 - 26 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo - Obblighi di comunicazione del creditore - Termine per l'esecuzione del versamento - Preclusioni per il creditore di agire in via esecutiva o di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento in pendenza del termine.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria con quindici ordinanze del 17 ottobre ed una del 15 novembre 2016, iscritte rispettivamente ai numeri da 5 a 15 e da 34 a 38 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7 e n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2017.

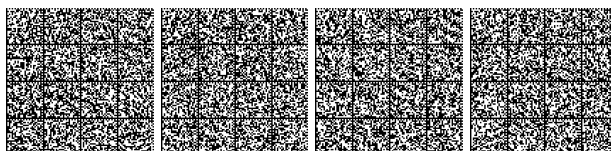
Visto l'atto di costituzione della SILVA sas di Sbragia Riccardo & C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno e nella camera di consiglio del 6 giugno 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di sedici (distinti) giudizi di ottemperanza promossi contro il Ministero della giustizia per l'attuazione di altrettanti provvedimenti giudiziari definitivi, con i quali era stato riconosciuto, ai rispettivi ricorrenti, il diritto all'equo indennizzo di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), l'adito Tribunale amministrativo regionale per la Liguria - al fine del decidere sulla questione pregiudiziale di improcedibilità (di ciascun ricorso), proposta dal Ministero resistente in ragione della denunciata omissione degli adempimenti e del mancato



rispetto del termine dilatorio di cui al nuovo art. 5-*sexies* della legge stessa - ha ritenuto per ciò rilevante ed ha, quindi, sollevato, con le sedici ordinanze (di pressoché identico contenuto) indicate in epigrafe, questioni incidentali di legittimità costituzionale dei commi 1, 4, 5, 7 e 11 del predetto art. 5-*sexies*, introdotto nella legge n. 89 del 2001, dall'art. 1, comma 777, lettera l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Secondo il Tribunale rimettente, le ulteriori «modalità di pagamento» dei crediti da equo indennizzo previste dalla normativa censurata - consistenti, appunto, nel condizionarlo al previo rilascio di una documentata dichiarazione attestante la mancata riscossione o proposizione di azione giudiziaria per il medesimo titolo e al decorso di un termine dilatorio di sei mesi decorrente dalla trasmissione, solo se regolare e completa, di tale dichiarazione e documentazione - si porrebbero, infatti, in contrasto, sia con l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto irragionevolmente discriminatorie nei confronti dei creditori di somme per equo indennizzo da eccessiva durata dei processi rispetto alla generalità degli altri creditori di somme nei confronti della pubblica amministrazione; sia con l'art. 24, primo e secondo comma, Cost., poiché l'introdotta termine semestrale - ulteriore rispetto a quello di centoventi giorni prescritto, in via generale, dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1997, n. 30 - si tradurrebbe in una ingiustificabile compressione del diritto di agire; sia, infine, anche con gli artt. 111, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 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. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, per violazione del principio del giusto processo, sotto il profilo della effettività della tutela del creditore nei confronti della pubblica amministrazione.

2.- Nel solo giudizio iscritto al n. 15 del registro ordinanze 2017, si è costituita - ed ha depositato memoria integrativa - la società ricorrente, la quale ha concluso, in via principale, per una declaratoria di inammissibilità, per irrilevanza, delle questioni (in quanto, a suo avviso, sollevate in relazione a normativa riferibile ai soli giudizi civili di esecuzione forzata e, comunque, inapplicabile, *ratione temporis*, nel giudizio di ottemperanza da essa intrapreso sulla base di titolo esecutivo formatosi prima dell'entrata in vigore del nuovo art. 5-*sexies* legge n. 89 del 2001), e ne ha sostenuto, in subordine, la fondatezza, in adesione alle censure formulate dal giudice *a quo*.

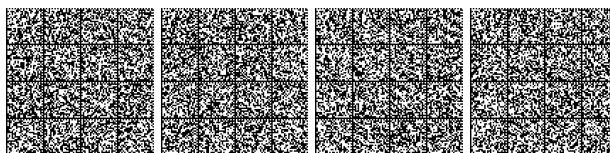
3. - In tutti i sedici giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

In sua rappresentanza e difesa, l'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente, a sua volta, eccepito l'inammissibilità delle questioni, per averle il rimettente sollevate prima ancora che con riguardo alle disposizioni denunciate si fosse formato un orientamento giurisprudenziale univoco, sia sulle ricadute processuali derivanti dall'omissione delle formalità prescritte dal medesimo art. 5-*sexies* legge n. 89 del 2001, sia sull'ambito applicativo della norma stessa, «in particolare in relazione al preesistente art. 14 d.l. n. 669 del 1996 (con il cui previsto termine non dovrebbe cumularsi quello contemplato dal medesimo art. 5-*sexies*), e all'eventuale rapporto di genere a specie astrattamente sussistente tra le due fattispecie solutorie concepite *ad hoc* per i debiti della pubblica Amministrazione»; e senza, comunque, verificare la possibilità di una interpretazione costituzionalmente adeguata.

In subordine, ha chiesto dichiararsi le questioni manifestamente infondate, in linea con quanto già stabilito da questa Corte con la sentenza n. 142 del 1998 in relazione alla ravvisata legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996, poiché, al pari della disciplina recata da tale norma, anche quella ora in esame non violerebbe il diritto di credito dei privati, ma solo eventualmente lo posticiperebbe al momento del pagamento. E ciò al fine di tutelare l'interesse generale, «facilitando l'esecuzione dei pagamenti a coloro che dimostrino di averne pieno diritto», evitando il ripetersi dei non pochi casi in cui «sono stati emessi titoli esecutivi costituenti duplicazione di pagamento», con conseguenti difficoltà per il correlativo recupero.

Considerato in diritto

1.- L'art. 1, comma 777, lettera l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha aggiunto nel testo della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), il nuovo art. 5-*sexies*, contenente la disciplina sulle «[m]odalità di pagamento» degli indennizzi per irragionevole durata del processo.



Con le sedici ordinanze in epigrafe - che, per la identità del rispettivo contenuto, possono riunirsi per essere congiuntamente esaminate e decise - il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria prospetta l'illegittimità costituzionale, sotto più profili, del predetto art. 5-*sexies*, con specifico riferimento al comma 1, laddove prevede che «[a] fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3»; al comma 4, il quale stabilisce che «[n]el caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso»; al comma 5, ove risulta sancito che «[l'] amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti»; al comma 7, in cui è disposto che «[p]rima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», e al comma 11, laddove è previsto che «[n]el processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad acta».

2.- Il TAR rimettente dubita, infatti, che il denunciato articolato normativo violi, in primo luogo, l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, comportando un aggravio procedimentale, «ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex L. n. 89/2001», la cui irragionevolezza discenderebbe dalla «insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali - oltretutto - trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia [...] già "certificato" dalla Corte di appello».

Evidenzia, inoltre, un possibile vulnus all'art. 24, primo e secondo comma, Cost., sul presupposto che la previsione di un termine semestrale - ulteriore rispetto a quello di 120 giorni contemplato dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1997, n. 30, e che decorre solo dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma del medesimo art. 5-*sexies* - si traduca nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Ravvisa, infine, profili di contrasto, dei denunciati commi dell'art. 5-*sexies* legge n. 89 del 2001, con gli artt. 111, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo - in ragione dell'ostacolo che le introdotte «modalità di pagamento» porrebbero ad una tutela piena ed effettiva dei crediti in questione e, quindi, ad un «giusto processo» in relazione agli stessi.

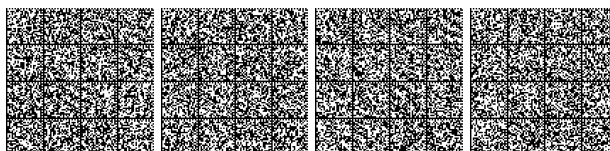
Dal che, conclusivamente, il sospetto che tali nuove condizioni di proponibilità del ricorso per ottemperanza vengano a configurare un ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione inadempiente, risolvendosi, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

3.- È preliminare l'esame dell'eccezione di inammissibilità delle questioni, per omesso esperimento di un previo tentativo di interpretazione adeguatrice delle disposizioni censurate, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato in tutti i giudizi a quibus.

3.3.- L'eccezione non è condivisibile.

Il TAR rimettente ha, infatti, non già omesso, bensì risolto con esito negativo la verifica di praticabilità di una esegesi costituzionalmente orientata dalla normativa denunciata, per l'ostacolo che ha, non immotivatamente, ravvisato nella lettera della stessa. E ciò consente di superare il vaglio di ammissibilità delle questioni conseguentemente sollevate, la correttezza, o meno, del cui presupposto interpretativo, attiene, invece, al merito e cioè alla successiva verifica di fondatezza o non delle questioni stesse (sentenze n. 255 e n. 254 del 2017 e n. 235 del 2014).

4.- Ancora in limine, ma con riguardo al solo giudizio iscritto al n. 15 del registro ordinanze del 2017, vengono all'esame le eccezioni di inammissibilità, sotto altri profili, formulate dalla società ivi ricorrente.



Secondo la difesa di detta parte, la disciplina di cui all'art. 5-sexies legge n. 89 del 2001 non sarebbe applicabile ai procedimenti esecutivi riguardanti il pagamento di somme già liquidate con provvedimenti ormai divenuti definitivi ed inoppugnabili anteriormente al 1° gennaio 2016; in ogni caso, la nuova condizione di proponibilità investirebbe esplicitamente soltanto l'esecuzione forzata e non anche il giudizio di ottemperanza, per il quale il rispetto dell'art. 6 CEDU avrebbe dovuto far propendere per l'immediato riconoscimento della pretesa di essa società in tal sede azionata.

4.1.- Nessuna di tali eccezioni è fondata.

Quanto alla prima, è agevole rilevare che il nuovo art. 5-sexies legge n. 89 del 2001, introdotto dalla legge n. 208 del 2015 - disciplinando le modalità di pagamento dei titoli esecutivi formati all'esito dei procedimenti previsti dalla legge stessa con riferimento al riconoscimento, in via definitiva, degli indennizzi riconducibili all'accertata irragionevole durata dei processi presupposti - inequivocabilmente si applica a tutte le procedure di esecuzione che siano state, come nella specie, instaurate successivamente al 1° gennaio 2016 (data di entrata in vigore della predetta legge n. 208 del 2015), indipendentemente dalla formazione del titolo esecutivo "a monte".

L'assunto di cui alla seconda eccezione è poi decisamente smentito dalla stessa norma censurata là dove questa, sub comma 7, testualmente dispone che, prima della decorrenza del termine semestrale, i creditori non possono neppure proporre «ricorso per l'ottemperanza del provvedimento» e, al successivo comma 11, ulteriormente precisa che la non disponibilità del pagamento in caso di incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione «si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad acta» e, cioè, appunto, anche nel giudizio amministrativo di ottemperanza.

5.- Nel merito, le questioni, che vengono ora in esame, muovono dalla premessa che il termine di sei mesi, di cui al comma 5 della disposizione denunciata, vada ad «aggiungersi» al termine di 120 giorni già previsto in via generale, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'amministrazione dello Stato, dall'art. 14 d.l. n. 669 del 1996.

La «cumulabilità e non alternatività» di tali due termini - implicante che «il creditore non [possa] procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi» - si evincerebbe, secondo il rimettente, «dalla lettera dell'art. 5-sexies comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 D.L. n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata».

Una tale (prima) esegesi del nuovo art. 5-sexies della cosiddetta "legge Pinto" (in ordine al quale effettivamente non si è ancora formato un diritto vivente) non può condividersi: sia perché pretende di desumere, per implicito, da una disposizione transitoria - non censurata come tale - ciò che la disciplina a regime non dice e (in coerenza a quanto emerge dalla relazione illustrativa alla legge di stabilità 2016) esplicitamente anzi smentisce (dacché per testuale dettato del comma 7 i creditori non possono procedere ad esecuzione «prima che sia decorso il termine di cui al comma 5» e cioè appunto, e solo, il termine dilatorio di «sei mesi dalla data in cui sono assolti gli obblighi previsti dai commi precedenti»); sia perché non tiene conto del chiaro carattere di specialità del regime di riscossione dei crediti *ex lege* n. 89 del 2001, di cui all'art. 5-sexies della legge stessa. Un regime dichiaratamente riferito, ed innegabilmente conformato, alle peculiarità, e attuali dimensioni, del corrispondente debito dell'amministrazione e delle procedure attivate per la sua esecuzione, che hanno finito con l'ingenerare una sorta di contenzioso parallelo a quello delle liti presupposte.

6.- Correttamente interpretata, la normativa denunciata si sottrae alle censure formulate dal rimettente.

6.1.- Non sussiste, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost.

La non cumulabilità del termine (di sei mesi), di cui alla disposizione impugnata, con quello (di quattro mesi) previsto dall'art. 14 d.l. n. 669 del 1996, già di per sé esclude, infatti, il principale profilo di disparità di trattamento articolato nell'ordinanza di rimessione.

La non coincidenza di tali due termini si giustifica, poi, in ragione della sottolineata specificità della procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione della non ragionevole durata del processo rispetto alle procedure di pagamento degli altri debiti della pubblica amministrazione.

Né l'onere di produrre la dichiarazione ed i documenti di cui al comma 1 dell'art. 5-sexies in esame (relativamente a dati che sono comunque in possesso del creditore) è tale da rendere la posizione del titolare di credito *ex lege* n. 89 del 2001 deteriore rispetto a quella del creditore "ordinario", che deve pur sempre porre in essere gli adempimenti previsti dalle norme di contabilità di Stato.

La nuova procedura di pagamento, complessivamente disegnata dal legislatore del 2015 per i crediti per equa riparazione, attua, dunque, un ragionevole bilanciamento dell'interesse del creditore a realizzare il suo diritto (ciò che non è, appunto, in alcun modo impedito né reso eccessivamente gravoso) con l'interesse dell'amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato, con cui far fronte al flusso abnorme delle procedure relative ai



crediti fondati su decreti ottenuti ai sensi della legge n. 89 del 2001. Obiettivo, questo, in vista del quale rileva anche l'effetto deflattivo riconducibile agli adempimenti preventivi sub comma 1, che possono consentire all'amministrazione di pagare quanto dovuto ex iudicato «entro» (ed eventualmente anche prima dello scadere del termine dei sei mesi di cui al comma 5 dell'art. 5-sexies, così evitando successive procedure esecutive.

6.2.- Resta, di conseguenza, escluso anche l'asserito contrasto del nuovo art. 5-sexies legge n. 89 del 2001 con l'art. 24 Cost.

È risalente - ed è stata più volte, infatti, ribadita - nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione per cui deve «escludere[rsi] che la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale implichi necessariamente una relazione di immediatezza tra il sorgere del diritto (o dell'interesse legittimo) e tale tutela [...], essendo consentito al legislatore di imporre l'adempimento di oneri [...] che, condizionando la proponibilità dell'azione, ne comportino il differimento, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia» (sentenza n. 98 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 162 del 2016, n. 403 del 2007, n. 251 del 2003, n. 276 del 2000, n. 132 e n. 62 del 1998, n. 113 del 1997, n. 82 del 1992 e n. 130 del 1970).

Nella specie, ciò che la normativa denunciata ha introdotto è solo l'onere, per i creditori di indennizzi *ex lege* n. 89 del 2001, di collaborare con l'amministrazione, attraverso una dichiarazione (che può essere presentata congiuntamente o pedissequamente alla notifica del decreto che costituisce il titolo) completa delle informazioni relative alla situazione creditoria, al fine di ottenerne il pagamento entro i sei mesi successivi, trascorso inutilmente i quali essi potranno agire in sede esecutiva.

Si tratta, dunque, di un meccanismo procedimentale, non irragionevole, che non impedisce la tutela giurisdizionale, ma solo, appunto, la differisce (per un tempo non eccessivo) e la rende anzi eventuale, in coerenza con gli obiettivi generali di razionalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa.

6.3.- Nessun vulnus è, dunque, arrecato alla «pienezza ed effettività» dei crediti in questione. E ciò supera anche il residuo dubbio di violazione dei parametri costituzionali ed europei per tal profilo evocati in tema di «giusto processo».

6.4.- Le questioni sollevate sono, pertanto, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», sollevate dal Tribunale regionale amministrativo per la Liguria - in riferimento agli artt. 3, 24, 111, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 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. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo - con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

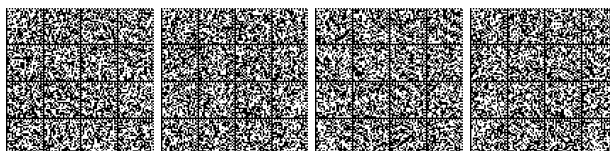
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 136

Ordinanza 23 maggio - 26 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Contributo unificato per la proposizione di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 37, comma 6, lettera *s*), sostitutivo dell'art. 13, comma 6-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera *s*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, sostitutivo dell'art. 13, comma 6-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, nel procedimento vertente tra L.M. C. e il Ministero della difesa, con ordinanza dell'11 giugno 2015, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ordinanza del 25 maggio 2015 (r. o. n. 84 del 2017), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6-*bis* [*recte*: comma 6, lettera *s*], del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha sostituito l'art. 13, comma 6-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, «nella parte in cui prevede per la presentazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il pagamento di un contributo unificato di importo pari al doppio di quello stabilito per l'ordinario ricorso al Tar-Consiglio di Stato»;

che, in punto di rilevanza, la Commissione rimettente - investita del giudizio instaurato da L.M. C. avverso l'invito di pagamento del contributo unificato di euro 600,00, per la proposizione, in data 21 maggio 2012, di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - espone che l'accoglimento della questione comporterebbe, evidentemente, un diverso esito del giudizio in relazione all'ammontare del contributo unificato dovuto, a prescindere da un'eventuale pronuncia in rito del ricorso straordinario proposto, trattandosi di una controversia concernente il rapporto di impiego pubblico contrattualizzato trasferita alla giurisdizione del giudice ordinario;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, secondo il rimettente, la misura del contributo sarebbe irragionevole e sproporzionata e, quindi, lesiva degli artt. 3 e 24 Cost.;

che, difatti, la determinazione dell'importo di euro 600,00 del contributo unificato originariamente previsto per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (aumentata a euro 650,00 dall'art. 1, comma 25, lettera a, n. 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Legge di stabilità 2013» per i ricorsi notificati successivamente alla data di entrata in vigore della legge e, quindi,



successivamente al 1° gennaio 2014), pur appartenendo alla discrezionalità del legislatore, sarebbe viziata per irragionevolezza e lesiva del principio di proporzionalità (*ex multis*, sentenze n. 254 e n. 1 del 2014);

che, in particolare, la manifesta irragionevolezza, e la conseguente ingiustificata disparità di trattamento (art. 3 Cost.), deriverebbe dall'ammontare del contributo unificato in questione pari (ed ora superiore) al doppio di quello richiesto per l'ordinario ricorso al giudice amministrativo, senza che trovi giustificazione nei costi superiori, essendo, anzi, stato sempre considerato «uno strumento di tutela utilizzato da soggetti che si trovano in situazione di debolezza per cultura o censo (articoli 2 e 3 Cost.), attesi i caratteri del ricorso straordinario, di strumento flessibile e aggiuntivo, snello e a formalismo minimo, attivabile con modica spesa e senza il bisogno dell'assistenza tecnico-legale» (è citato il provvedimento del Consiglio di Stato, prima sezione, ordinanza 20 maggio 2013, n. 260, che ha sollevato la questione poi decisa con la sentenza n. 73 del 2014);

che la norma censurata sarebbe anche lesiva dell'art. 24 Cost., per violazione del diritto di difesa, perché limiterebbe la libertà di scelta dello strumento giuridico ritenuto più idoneo alla tutela dei propri diritti;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per l'inammissibilità o la non fondatezza della questione sollevata;

che ha depositato un atto denominato “memoria di costituzione” L.M. C., parte ricorrente nel giudizio *a quo*, personalmente, senza il ministero del difensore abilitato al patrocinio dinanzi alla Corte di cassazione, chiedendo a questa Corte di sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Roma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6-bis [*recte*: comma 6, lettera s], del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha sostituito l'art. 13, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, «nella parte in cui prevede per la presentazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il pagamento di un contributo unificato di importo pari al doppio di quello stabilito per l'ordinario ricorso al Tar-Consiglio di Stato»;

che non può essere presa in considerazione - neppure con riguardo alla eccezione di incostituzionalità in essa prospettata già da questa Corte più volte respinta - “la memoria di costituzione” depositata personalmente da L.M. C., parte ricorrente nel giudizio *a quo*;

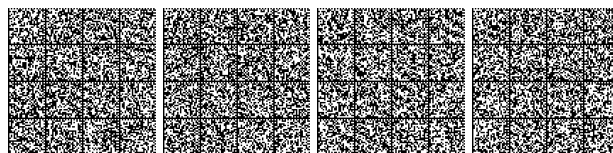
che, infatti, a norma dell'art. 20, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), «[n]ei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione», sicché è inammissibile la costituzione nel giudizio incidentale effettuata a mezzo di avvocato non abilitato al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori (sentenza n. 173 del 1996; ordinanza allegata alla sentenza n. 154 del 1995 e sentenza n. 222 del 1982, che dichiarano irricevibile l'atto di costituzione) e, a maggior ragione, quella effettuata senza il ministero di alcun difensore;

che, con riguardo alla disposizione censurata - art. 37, comma 6, lettera s), d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111 del 2011 (che ha sostituito l'art. 13, comma 6-bis, d.P.R. n. 115 del 2002) il quale, nella formulazione applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*, prevede che «in tutti gli altri casi non previsti dalle lettere precedenti e per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nei casi ammessi dalla normativa vigente, il contributo dovuto è di euro 600» - si palesa erroneo l'assunto del rimettente secondo cui il pagamento del contributo unificato per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica sarebbe pari al doppio di quello stabilito per il ricorso al Tar-Consiglio di Stato, poiché ben diverso e articolato è il meccanismo per determinare il contributo unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, stabilendone l'importo in base al rito applicabile e alla materia oggetto del contenzioso nonché, per le ipotesi residuali, equiparandolo a quello dovuto per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica;

che tale erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento inficia l'*iter* logico-argomentativo posto a base della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, determinandone la manifesta inammissibilità (*ex multis*, ordinanze n. 88 del 2017 e n. 209 del 2015);

che detta ricostruzione era tanto più necessaria in considerazione del fatto che il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per il quale è dovuto il contributo unificato introdotto dalla norma impugnata, mantiene peculiari caratteristiche che non impongono comunque l'allineamento della quantificazione di detto contributo a quello previsto per il ricorso al Tar e al Consiglio di Stato, impingendo la menzionata quantificazione in scelte riservate al legislatore, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata (ordinanza n. 164 del 2010, in tema di contributo unificato).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera s), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha sostituito l'art. 13, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180136

N. 137

Sentenza 9 maggio - 27 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica per il concorso degli Enti locali al contenimento della spesa (determinazione dell'ammontare delle riduzioni di spesa corrente per province e città metropolitane e modalità del corrispondente versamento con riferimento agli anni 2017 e seguenti; condizioni per il riconoscimento di una quota del Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle Regioni a statuto ordinario; criteri di ripartizione e distribuzione di contributi ai comuni compresi nelle zone a rischio sismico per interventi di opere pubbliche per l'anno 2017) e di trasporto pubblico (procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale; articolazione, a cura degli enti affidanti, dei bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara).

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96 - artt. 16, commi 1 e 2, 39, 41-bis, 48, commi 4 e 6, lettera a).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1 e 2, 39, 41-*bis*, 48, commi 4 e 6, lettera *a*), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promossi dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte con ricorsi notificati i primi due il 3-7 agosto e il 21-24 agosto, il terzo spedito per la notificazione il 21 agosto, gli altri notificati il 22-24 agosto, il 22 agosto e il 17-21 agosto 2017, depositati in cancelleria il 4, 23, 24 e 28 agosto 2017, iscritti rispettivamente ai numeri 53 e da 57 a 61 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 36 e da 38 a 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Gabriele Pafundi per le Regioni Liguria e Piemonte, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Almerina Bove per la Regione Campania, Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3-7 agosto 2017, depositato in cancelleria il 4 agosto 2017 e iscritto al n. 53 reg. ric. 2017, la Regione Liguria ha impugnato l'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

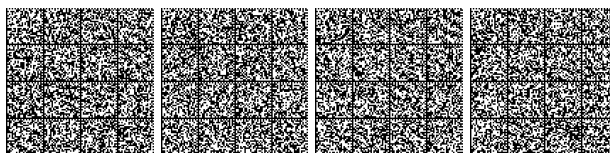
La norma impugnata, rubricata «Trasferimenti regionali a province e città metropolitane per funzioni conferite», dispone quanto segue:

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

2. In caso di mancata Intesa, il riconoscimento in favore della regione interessata del 20 per cento del fondo per il trasporto pubblico locale di cui al comma 1 è deliberato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Dipartimento per gli Affari regionali».

1.1.- L'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 contrasterebbe in primo luogo con l'art. 3 della Costituzione, per violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, non corrispondendo alle dichiarate finalità di coordinamento della finanza pubblica.

La ricorrente osserva che la norma impugnata - destinando l'erogazione della quota del 20 per cento del fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, solo a quelle regioni che abbiano certificato entro il 30 giugno di ogni anno l'avvenuta erogazione a province e città metropolitane delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite a seguito del riordino istituzionale previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) - perseguirebbe nei confronti delle regioni finalità di tipo sanzionatorio non collegate a «criticità interne al settore dei trasporti», in quanto la riduzione del 20 per cento del fondo conseguirebbe alla mancata erogazione di risorse in tutti gli ambiti in cui le regioni hanno conferito funzioni a province e città metropolitane, come dimostrerebbe il riferimento normativo alla legge regionale di attuazione dell'«Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della Legge n. 56/2014 tra Governo e Regioni, sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo», dell'11 settembre 2014, che concerne tutte le funzioni oggetto del riordino istituzionale di cui alla legge n. 56



del 2014. Lo “sblocco” della quota del 20 per cento, dunque, verrebbe fatto irragionevolmente dipendere dalla soluzione di aspetti economici che trascendono completamente il settore del trasporto pubblico locale, con il risultato finale di impedire la programmazione, l’organizzazione, la gestione e la soddisfazione dei fabbisogni in tale specifica materia.

L’irragionevolezza della previsione emergerebbe anche dal contrasto con l’art. 27 dello stesso d.l. n. 50 del 2017, che disciplina il riparto tra le regioni del fondo in questione. La ricorrente richiama, in particolare, la lettera *e*) del comma 2 e il comma 4 dell’art. 27, che così rispettivamente recitano: «in ogni caso, al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili, il riparto derivante dall’attuazione delle lettere da *a*) a *d*) non può determinare per ciascuna regione una riduzione annua maggiore del cinque per cento rispetto alla quota attribuita nell’anno precedente; ove l’importo complessivo del Fondo nell’anno di riferimento sia inferiore a quello dell’anno precedente, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo. Nel primo quinquennio di applicazione il riparto non può determinare per ciascuna regione, una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015; ove l’importo complessivo del Fondo nell’anno di riferimento sia inferiore a quello del 2015, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo» (comma 2, lettera *e*); e «[n]elle more dell’emanazione del decreto di cui all’alinea del comma 2 [id est: il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata, che deve ripartire le risorse del fondo entro il 30 giugno di ogni anno] [...], è ripartito, entro il 15 gennaio di ciascun anno, tra le regioni, a titolo di anticipazione, l’ottanta per cento dello stanziamento del Fondo. L’anticipazione è effettuata sulla base delle percentuali attribuite a ciascuna regione l’anno precedente. Le risorse erogate a titolo di anticipazione sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi. La relativa erogazione alle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile» (comma 4).

Ad avviso della ricorrente, dalla lettura congiunta di tali disposizioni e della norma impugnata consegue che le regioni potrebbero beneficiare solo in apparenza di un’anticipazione pari all’ottanta per cento del fondo, poiché l’anticipazione si ridurrebbe in realtà a 64 punti percentuali (l’80 per cento dell’80 per cento).

1.2.- Sussisterebbe anche la violazione del principio di buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost.

In primo luogo, il riconoscimento della quota del 20 per cento del fondo solo alle regioni che certifichino l’erogazione delle risorse a province e città metropolitane differenzerebbe il finanziamento del trasporto pubblico locale tra regione e regione, abdicando all’imprescindibile necessità di assicurare in tutto il territorio nazionale livelli omogenei di prestazione del servizio.

In secondo luogo, la norma impugnata produrrebbe effetti sulla provvista destinata ai contratti di servizio in corso, esponendo le pubbliche amministrazioni al rischio di contenziosi.

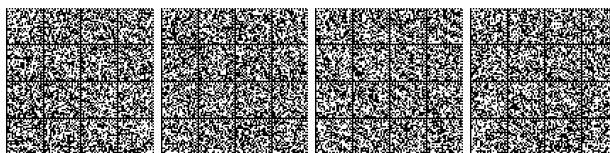
Infine, verrebbe meno la certezza delle risorse effettivamente disponibili per il trasporto pubblico locale e, con essa, la possibilità di programmare e di prestare il servizio, in quanto la norma impugnata subordina la disponibilità della quota del 20 per cento del fondo a eventi futuri e incerti quali la certificazione delle erogazioni a province e città metropolitane e il raggiungimento di un’intesa in settori di notevole vastità.

1.3.- L’art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 violerebbe anche l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non sarebbero rispettate le condizioni che secondo la giurisprudenza costituzionale legittimano lo Stato a dettare norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Le disposizioni statali introduttive di restrizioni dei bilanci regionali sarebbero ammissibili solo alla duplice condizione che prevedano un limite complessivo alla spesa corrente e che abbiano il carattere della transitorietà (è citata la sentenza n. 64 del 2016), mentre la norma impugnata imporrebbe una decurtazione puntuale di una voce del bilancio regionale dedicata al trasporto pubblico locale, senza garanzia di transitorietà e con il fine palese di «far cassa».

1.4.- La prevista decurtazione del fondo statale violerebbe altresì l’art. 117, quarto comma, Cost., in quanto limiterebbe la competenza esclusiva delle regioni in materia di trasporto pubblico locale, e l’art. 119, primo comma, Cost., tagliando il relativo finanziamento in modo arbitrario, senza collegamenti con le necessità di programmazione e di gestione del servizio.

Infine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché il comma 2 dell’art. 39 introdurrebbe un potere sostitutivo non conforme all’art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), non prevedendo un termine per provvedere, l’audizione dell’ente inadempiente e la partecipazione del Presidente della Regione alla riunione del Consiglio dei ministri che adotta i provvedimenti necessari.



1.5.- Con atto depositato in cancelleria il 12 settembre 2017 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle questioni promosse dalla Regione Liguria.

L'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 perseguirebbe chiari obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, in un'ottica attenta alle esigenze finanziarie non soltanto delle regioni, ma anche delle province e delle città metropolitane, nell'intento di indurre le regioni inadempienti alla completa attuazione dell'Accordo sancito l'11 settembre 2014 in sede di Conferenza unificata per l'erogazione delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni conferite a province e città metropolitane ai sensi della legge n. 56 del 2014.

La previsione contestata non rappresenterebbe dunque uno strumento sanzionatorio, dal momento che prevede un'intesa in sede di Conferenza unificata, ma avrebbe il fine di stimolare le regioni inadempienti a completare il processo di riordino delineato dalla legge n. 56 del 2014, in presenza di «lacune e vuoti attuativi» a tre anni dalla sua introduzione. Il mancato o parziale trasferimento di risorse alle province e città metropolitane sarebbe stato più volte lamentato da questi enti in sede di Conferenza, sicché il Governo avrebbe ritenuto di intervenire per risolvere le criticità derivanti dalla mancata attuazione dell'Accordo richiamato, al fine di coordinare e stimolare tutti i soggetti coinvolti.

L'asserito contrasto tra il contenuto della norma impugnata e l'art. 27, commi 2 e 4, dello stesso d.l. n. 50 del 2017 non sarebbe elemento sufficiente a fondare la questione di illegittimità costituzionale, in quanto le previste modalità di concertazione e coordinamento in sede di Conferenza unificata consentirebbero «di individuare un percorso ragionevole e condiviso, al termine del quale sancire una intesa, per risolvere eventuali incertezze applicative e dubbi interpretativi sul primo periodo di applicazione delle norme in esame».

A conferma dell'assunto, l'Avvocatura rileva che l'*iter* procedimentale diretto a raggiungere l'intesa prevista dall'art. 39 del d.l. n. 50 del 2015 avrebbe già segnato importanti punti di convergenza e consenso, formalizzati nella seduta della Conferenza unificata del 3 agosto 2017 (dove sarebbero state condivise, a seguito di apposite riunioni tecniche, «una tabella-tipo contenente i dati e le informazioni che ciascuna regione dovrà fornire e una nota metodologica volta a chiarire gli impegni delle parti e le procedure necessarie per pervenire all'intesa»), così da far ritenere infondato il rischio, paventato dalla ricorrente, che sia pregiudicata la chiusura dei bilanci regionali, essendo prevedibile il raggiungimento dell'intesa all'esito della successiva seduta della Conferenza unificata fissata il 21 settembre 2017.

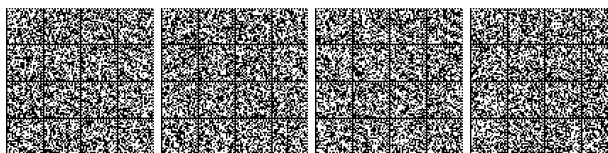
La norma impugnata interverrebbe dunque per assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., introducendo un meccanismo di verifica e di certificazione degli impegni assunti dalle regioni con l'Accordo dell'11 settembre 2014, così da garantire e rendere effettivo anche per le pubbliche amministrazioni il principio *pacta sunt servanda*. Sulle presunte incertezze delle risorse effettivamente disponibili per il trasporto pubblico locale, lamentate dalla ricorrente, dovrebbero comunque prevalere le analoghe e più rilevanti incertezze sulle risorse non ancora ricevute da province e città metropolitane per svolgere le funzioni a esse conferite secondo quanto convenuto nel richiamato Accordo, atteso il lungo lasso di tempo trascorso dalla sua sottoscrizione.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117 Cost., la norma impugnata non interverrebbe «nell'ambito delle attribuzioni normative regionali» e non entrerebbe nel merito delle leggi regionali emanate in attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014, limitandosi a disciplinare le modalità di verifica di quanto disposto dalle medesime leggi regionali. Essa avrebbe altresì carattere provvisorio e non permanente, operando solo nel periodo 2017-2020.

Infine, la norma impugnata non contrasterebbe con il meccanismo di finanziamento delineato dall'art. 119 Cost., in quanto l'eventuale decurtazione delle risorse provenienti dal fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale non sarebbe arbitraria, ma deriverebbe dalla certificazione delle risorse assegnate a province e città metropolitane, svolta attraverso un confronto con tutte le amministrazioni interessate sulla base dei dati e delle informazioni forniti dalle stesse regioni.

2.- Con ricorso notificato il 21-24 agosto 2017, depositato in cancelleria il 23 agosto 2017 e iscritto al n. 57 reg. ric. 2017, la Regione Toscana ha impugnato gli artt. 16, commi 1 e 2, 39 e 48, commi 4 e 6, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017.

2.1.- Il comma 1 dell'art. 16 modifica l'art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», che prevede una riduzione della spesa corrente delle province e delle città metropolitane - di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 - e un corrispondente versamento da parte di ciascuna provincia e città metropolitana ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. L'art. 16, comma 1, dispone che «[...] il terzo periodo [del comma 418] è sostituito dal seguente: "Fermo restando per ciascun ente il versamento relativo all'anno 2015, l'incremento di 900 milioni di euro per l'anno 2016 e l'ulteriore incremento di 900 milioni di euro a decorrere dal 2017 a carico degli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario sono ripartiti per 650 milioni di euro a carico delle province e per 250 milioni di euro a carico delle città metropolitane."». L'art. 16, comma 2, stabilisce poi che «[p]er gli anni 2017 e seguenti l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del



corrispondente versamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è stabilito negli importi indicati nella tabella 1 allegata al presente decreto».

La Regione rileva che, in base alla sentenza di questa Corte n. 205 del 2016, il comma 418 dovrebbe essere inteso nel senso che le risorse versate allo Stato - e connesse al riordino delle funzioni non fondamentali delle province e delle città metropolitane, previsto dalla legge n. 56 del 2014 - devono essere riassegnate agli enti subentranti nell'esercizio di tali funzioni. Tale vincolo di destinazione risulterebbe anche dall'art. 1, comma 97, lettera *b*) della legge n. 56 del 2014. La ricorrente riferisce che, in Toscana, la stessa Regione è subentrata nell'esercizio di diverse funzioni (indicate nel ricorso) delle province e della Città metropolitana di Firenze, ai sensi della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», e osserva che l'esercizio di tali funzioni richiederebbe risorse aggiuntive, richieste dalla Regione ma non assegnate dallo Stato.

L'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 50 del 2017, omettendo di riassegnare alle regioni e ai comuni subentranti - in attuazione della citata sentenza n. 205 - le risorse sottratte alle province e alle città metropolitane, violerebbe l'art. 119, primo, secondo, terzo e quarto comma Cost. In particolare, il quarto comma dell'art. 119 Cost., in base al quale «[I]e risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», sarebbe violato dalle norme impugnate, che non permetterebbero alle regioni di disporre delle risorse necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni.

2.2.- La Regione Toscana impugna anche l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, per violazione degli artt. 97, 117, quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

I motivi dell'impugnazione sono sostanzialmente analoghi a quelli dedotti dalla Regione Liguria nel giudizio relativo al ricorso iscritto al registro ricorsi n. 53 del 2017.

Il buon andamento dell'azione amministrativa sarebbe compromesso dall'incidenza della norma sulla possibilità della regione di esercitare correttamente le funzioni connesse al trasporto pubblico locale, per carenza delle risorse finanziarie necessarie, sicché l'eventuale inadempienza regionale nel finanziare le province si riverserebbe, in modo del tutto illogico, sulle aziende che gestiscono il trasporto pubblico locale e quindi, alla fine, sulla collettività.

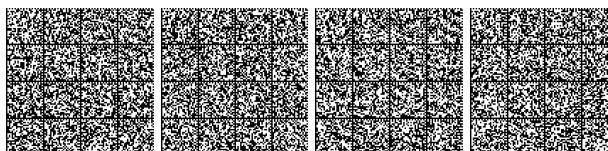
La sanzione prevista dall'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 limiterebbe le competenze in materia di trasporto pubblico locale attribuite alle regioni in via esclusiva dall'art. 117, quarto comma, Cost. e contrasterebbe con il meccanismo di finanziamento delle funzioni delineato dall'art. 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, Cost., tagliando il finanziamento del trasporto pubblico locale in modo arbitrario. La violazione dell'art. 119 Cost. rilevarebbe sotto un ulteriore profilo, derivante dalla mancata erogazione statale delle risorse connesse al subentro delle regioni nelle funzioni non fondamentali delle province, oggetto del riordino disposto dalla legge n. 56 del 2014. Richiamando la sentenza n. 205 del 2016, la ricorrente osserva che lo Stato non potrebbe penalizzare le regioni con un altro taglio, dovendo esso prima assicurare la disponibilità delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni riassegnate ad altri enti in attuazione delle legge n. 56 del 2014, salvo poi procedere alla decurtazione qualora le regioni, per inadempimento imputabile, non erogassero le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali da esse conferite alle province.

Infine, la norma impugnata introdurrebbe un potere sostitutivo del Governo, senza rispettare le garanzie procedurali previste dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

2.3.- La Regione Toscana censura altresì l'art. 48, commi 4 e 6, lettera *a*), del d.l. n. 50 del 2017.

Il comma 4 dispone: «Ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione alle medesime, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area soggetta alle disposizioni di cui alla legge 16 aprile 1973, n. 171 e successive modificazioni. Tali eccezioni sono disciplinate con delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera *f*) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dal comma 6, lettera *a*), del presente articolo. Per quanto riguarda i servizi ferroviari l'Autorità può prevedere eccezioni relative anche a lotti comprendenti territori appartenenti a più Regioni, previa intesa tra le regioni interessate».

Il comma 6, lettera *a*), recita: «All'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre [2011], n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) al comma 2, lettera *f*) sono anteposte le seguenti parole: "a definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché"».



Le citate disposizioni sarebbero lesive delle attribuzioni regionali per vari motivi.

In primo luogo, non sussisterebbero i presupposti richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., per la decretazione d'urgenza, sia perché le misure introdotte per l'organizzazione e la gestione del trasporto pubblico locale non dovrebbero fare fronte a circostanze accidentali ed eccezionali, sia perché i contenuti normativi del decreto-legge sarebbero privi di omogeneità. Secondo la ricorrente, inoltre, il Governo avrebbe adombrato che il decreto-legge sarebbe stato impiegato, in difetto dei suoi presupposti, al fine di sottrarre la materia all'intesa con le regioni. Ai fini della ridondanza, viene precisato che l'oggetto della disciplina qui contestata inciderebbe sulle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, con l'effetto di vanificare l'art. 84 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), che ha istituito il lotto unico regionale come ambito territoriale ottimale.

Sotto altro profilo, viene dedotta la violazione della potestà legislativa residuale in materia di organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, ex art. 117, quarto comma, Cost., poiché le regioni verrebbero private della possibilità di decidere come organizzare il servizio di trasporto e il livello ottimale di gestione. Viene rilevato sul punto che non esisterebbe un modello di ambito territoriale adatto per tutti i contesti regionali, dovendosi invece verificare caso per caso le esigenze del territorio. Proprio per questo la dimensione del lotto dovrebbe rimanere una scelta discrezionale dell'ente di governo e non potrebbe essere imposta per norma statale.

Specularmente, si deduce anche la violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto non sarebbe invocabile la potestà legislativa dello Stato in materia di tutela della concorrenza. L'articolazione del bacino in più lotti non garantirebbe affatto maggiore efficienza e concorrenza, e la fondatezza di tale assunto sarebbe avvalorata dall'art. 51 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale affida alla singola stazione appaltante la scelta della deroga rispetto alla suddivisione dell'appalto in più lotti, con l'onere di motivarla (così disporrebbe anche il "considerando" n. 78 della direttiva 2014/24/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE). L'imposizione della pluralità di lotti determinerebbe anzi una lievitazione degli oneri economici per la stazione appaltante, in aperta antitesi quindi con la logica della razionalizzazione e della semplificazione dei processi di acquisto e fornitura di beni e servizi. L'obbligatoria suddivisione in più lotti non permetterebbe inoltre di ridurre gli squilibri tra le diverse zone territoriali all'interno della Regione, compensando le più redditizie con quelle che lo sono meno.

Da ultimo, secondo la ricorrente sarebbe violato il principio di leale collaborazione sotto due differenti profili: da un lato, la disciplina avrebbe dovuto essere emanata d'intesa con le regioni, come sancito dalla sentenza n. 251 del 2016; dall'altro, il compito di definire le deroghe alla regola della obbligatoria suddivisione dei bacini di mobilità in più lotti ai fini della gara verrebbe affidato in via esclusiva all'Autorità di regolazione dei trasporti, senza alcun coinvolgimento delle regioni, pur essendo queste ultime titolari della potestà in materia di trasporto e in grado di offrire importanti elementi conoscitivi del territorio ai fini dell'articolazione delle gare.

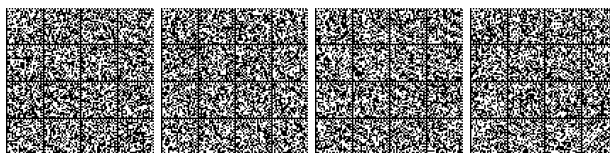
2.4.- Con atto depositato in cancelleria il 29 settembre 2017 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle questioni proposte dalla Regione Toscana.

2.4.1.- In relazione all'art. 16, commi 1 e 2, il resistente osserva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, le regioni che lamentano la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., dovrebbero provare l'impossibilità di esercizio delle funzioni di loro spettanza, mentre la Regione Toscana non avrebbe soddisfatto tale onere probatorio.

Inoltre, la difesa erariale rileva che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di contabilità (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), per cui potrebbe «stabilire autonomamente con quali provvedimenti sancire l'attribuzione di risorse e l'istituzione di fondi, considerato, peraltro, che la [...] sentenza n. 205 del 2016 non ha sancito nel dispositivo l'illegittimità costituzionale della norma impugnata e il correlato obbligo del Legislatore a provvedere». Il resistente rileva poi che «allo stato non è ipotizzabile la retrocessione integrale delle somme previste dal comma 418 della legge n. 190 del 2014 alle Regioni e ai Comuni eventualmente destinatari delle funzioni non fondamentali»: «[p]er la determinazione delle risorse eventualmente e potenzialmente trasferibili occorre, in primo luogo, procedere all'effettiva determinazione dell'ammontare di risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali».

Ancora, secondo l'Avvocatura, per stabilire le risorse da destinare agli enti subentranti occorrerebbe tener conto: «a) degli effetti di risparmio connessi all'attuazione dei commi 421 e seguenti del citato art. 1 della legge n. 190 del 2014 [...]; b) dei risparmi derivanti dall'efficientamento delle province e delle città metropolitane; c) dei diversi interventi legislativi finalizzati ad assicurare contributi a favore dei predetti enti a parziale ristoro dei versamenti connessi al comma 418».

Inoltre, il resistente osserva che la legge reg. Toscana n. 22 del 2015 ha disposto che le entrate extratributarie connesse alle funzioni non fondamentali siano acquisite al bilancio regionale, con la conseguenza che, «non potendosi ipotizzare che la Regione Toscana abbia adottato una legge priva della necessaria copertura finanziaria [...] occorre presupporre [...] che il gettito derivante dalle entrate extra-tributarie sia tale da coprire gli oneri per l'esercizio delle funzioni non fondamentali».



La difesa erariale osserva poi che le somme versate dalle province allo Stato derivano dalla riduzione della spesa corrente: dunque, i risparmi in questione farebbero parte della manovra complessiva di contenimento della finanza pubblica e non potrebbero essere destinati a finanziare gli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali.

Infine, l'Avvocatura rileva che parte delle funzioni passate dalle province alla Regione erano state trasferite alle regioni, assieme ai mezzi necessari per il loro svolgimento, in virtù del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e che poi la Regione Toscana ha delegato tali funzioni agli enti locali, dotandoli delle necessarie risorse. Dunque, le funzioni non fondamentali da finanziare dovrebbero essere diverse da tali funzioni delegate, «alle quali già occorre che corrispondano specifici e congrui finanziamenti da parte delle medesime regioni».

2.4.2.- Quanto all'impugnazione dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, in primo luogo, la genericità dei rilievi svolti dalla ricorrente, in quanto non sarebbe dimostrato l'effetto negativo dell'applicazione della norma sulla prestazione del servizio di trasporto pubblico locale.

In secondo luogo, la norma impugnata assolverebbe a una funzione di coordinamento della finanza pubblica, il cui esercizio da parte dello Stato non è impedito dall'incidenza dell'intervento in un ambito materiale rimesso alla potestà legislativa residuale delle regioni, e risponderebbe al compito di assicurare uno standard omogeneo nella fruizione del servizio a livello nazionale, subordinando il trasferimento automatico di una quota del concorso statale all'accertamento, tramite intesa, dell'avvenuta erogazione da parte delle regioni alle province e città metropolitane. L'eventuale impatto della disciplina sull'autonomia finanziaria e organizzativa regionale costituirebbe dunque una mera circostanza di fatto, non incidente sul piano della legittimità costituzionale.

Il fondo in questione risponderebbe all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione, sicché sarebbe giustificato un meccanismo di verifica dell'effettiva erogazione delle risorse ai destinatari, senza che sia prevista una verifica anche della specifica destinazione dei trasferimenti.

Sarebbe infondata anche la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, poiché la norma non disciplinerebbe una forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato in attribuzioni proprie delle regioni, ma introdurrebbe una garanzia di effettività del sostegno che si è inteso assicurare al settore.

Nel resto, l'Avvocatura ripropone gli argomenti difensivi svolti nel giudizio reg. ric. n. 53 del 2017 e riportati al punto 1.5.

2.4.3.- In relazione all'art. 48, commi 4 e 6, lettera *a*), il Presidente del Consiglio dei ministri replica quanto segue.

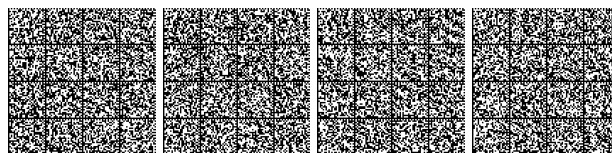
La censura incentrata sulla violazione dell'art. 77 Cost. - oltre che generica - sarebbe infondata. Il titolo del decreto-legge e il suo preambolo fanno riferimento alla straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure finanziarie e per il contenimento della spesa pubblica, strumenti volti a consentire, in favore degli enti territoriali, una migliore perequazione delle risorse e la programmazione di nuovi o maggiori investimenti, favorendo così la crescita economica del Paese. Viene altresì sottolineato come il Titolo IV (Misure urgenti per rilancio economico e sociale) contenga ben undici articoli in materia di «misure nel settore dei trasporti e delle infrastrutture», sicché non si potrebbe sostenere che la norma impugnata sia dissonante rispetto al contenuto ed alla materia del decreto-legge. Quanto esposto avrebbe valore assorbente anche con riferimento alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione, considerato che la celerità con cui il decreto-legge deve essere adottato escluderebbe la necessità del previo coinvolgimento delle regioni nella sua formulazione (sono citate le sentenze n. 298 del 2009, n. 371 e n. 159 del 2008).

La questione sarebbe infondata anche con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117 Cost. La norma in contestazione detta disposizioni per la promozione della concorrenza e, nel dichiarato obiettivo di promuovere la partecipazione alle gare, prevede che i bacini di mobilità siano articolati in più lotti, salve eccezioni da individuare sulla base di criteri stabiliti dall'Autorità di regolazione dei trasporti. Le funzioni attribuite a quest'ultima non assorbirebbero le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale (cui continuerebbe a spettare l'articolazione dei bacini d'utenza in più lotti), bensì le presupporrebbero e supporterebbero. In ogni caso, è sottolineata anche qui la genericità della prospettazione, che si limiterebbe a petizioni di principio sull'opportunità che la definizione della dimensione dei lotti di gara sia rimessa agli enti territoriali per una migliore organizzazione del servizio.

Non sussisterebbe la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, il quale non opererebbe quando lo Stato esercita la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

3.- Con ricorso spedito per la notificazione il 21 agosto 2017, depositato in cancelleria il 24 agosto 2017 e iscritto al n. 58 reg. ric. 2017, anche la Regione Campania ha impugnato l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017.

Tale disposizione, nella parte in cui subordina il riconoscimento della quota del 20 per cento del fondo nazionale trasporti all'erogazione delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite a province e città metropolitane in attuazione della legge n. 56 del 2014, imporrebbe alle regioni un indebito vincolo alla spesa per i servizi e per gli



altri interventi in materia di trasporto attraverso la sottrazione, potenzialmente a titolo definitivo, delle relative risorse nella misura indicata. Ne conseguirebbe la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost., per l'eccesso della norma dai limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, che impedirebbe alle regioni di esercitare la propria autonomia finanziaria e di spesa.

Ad avviso della ricorrente, trattandosi di una previsione che incide sul mancato trasferimento delle risorse destinate a una specifica spesa, si dovrebbe ritenere applicabile il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui la disciplina di principio dei vincoli finanziari è compatibile con l'autonomia delle regioni solo se stabilisce un limite complessivo di intervento avente a oggetto l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita di spesa corrente, lasciando alle regioni stesse piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

La violazione dei parametri indicati sarebbe tanto più grave, in quanto la norma impugnata collegherebbe alla mancata certificazione dell'erogazione entro il 30 giugno di ciascun anno la definitiva sottrazione alla regione interessata della quota del 20 per cento di sua competenza, ponendo in essere un'illegittima riserva allo Stato delle entrate di competenza delle regioni in luogo del mero accantonamento di poste attive conservate nella titolarità delle regioni.

Sussisterebbe altresì la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., per irragionevolezza, per difetto di proporzionalità e per mancanza di corrispondenza logica rispetto alle dichiarate finalità di coordinamento della finanza pubblica, con ridondanza «anche in termini di contrasto con la disposizione di cui all'art. 119, comma 4 della Costituzione». La norma impugnata interferirebbe con l'esercizio delle funzioni regionali connesse all'erogazione del fondamentale servizio di trasporto pubblico locale, introducendo una condizione e prevedendo un procedimento *ad hoc* sottratto al "governo" della regione, alla cui definizione è subordinato il riconoscimento delle risorse necessarie nella specifica materia, in contrasto con l'imprescindibile necessità di assicurare livelli di omogeneità nella prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale.

Gli stessi parametri sarebbero violati anche sotto il profilo concernente il procedimento di formalizzazione mediante intesa in sede di Conferenza unificata. Esso condurrebbe al differimento del termine per la certificazione e modificherebbe la natura di quest'ultima da atto dichiarativo ad atto di volizione, demandando l'eventuale erogazione della quota, in mancanza di intesa, alla competenza del Consiglio dei ministri senza prevedere termini e presupposti della relativa deliberazione. Il legislatore statale avrebbe così delineato un meccanismo irrispettoso dell'assetto delle competenze, erroneo sotto l'aspetto «della qualificazione degli atti prescritti e del relativo perfezionamento», nonché farraginoso e incerto nei tempi, con evidenti riflessi sulla gestione delle risorse e sull'erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale di competenza delle regioni, in evidente distonia con le previsioni dell'art. 27 dello stesso d.l. n. 50 del 2017. Ne conseguirebbe un'alea «indebita e ingiustificata», collegata ad adempimenti estranei al settore dei trasporti, che esporrebbe le regioni al concreto rischio di non conseguire l'apporto finanziario e la liquidità necessari a coprire il fabbisogno minimo di mobilità, con effetti gravissimi sull'efficacia della programmazione del servizio, sul piano occupazionale e più in generale sull'economia del settore.

La norma impugnata contrasterebbe infine con il principio di leale collaborazione e dell'intesa (sono evocati gli artt. 114, primo e secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.), in quanto si tradurrebbe in un intralcio alla gestione regionale delle risorse e delle competenze in materia di trasporto pubblico locale, prevedendo un incerto meccanismo sostitutivo nelle attribuzioni regionali, non conforme all'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

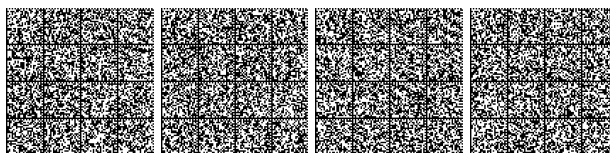
3.1.- Con atto depositato in cancelleria il 27 settembre 2017 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle questioni, sulla base di difese analoghe a quelle svolte nel giudizio relativo al ricorso iscritto al registro ricorsi n. 53 del 2017, riportate al punto 1.5.

4.- Con ricorso notificato il 22-24 agosto 2017, depositato in cancelleria il 24 agosto 2017 e iscritto al n. 59 reg. ric. 2017, la Regione Veneto ha impugnato gli artt. 39 e 41-*bis* del d.l. n. 50 del 2017.

4.1.- L'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 violerebbe gli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., oltre al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

In primo luogo, la norma impugnata sarebbe irragionevole e quindi lesiva degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto idonea a pregiudicare in concreto il buon andamento dell'azione amministrativa e il soddisfacimento degli interessi pubblici sottesi ad esso, con ridondanza «in una lesione [...] delle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.».

La sanzione in essa prevista, assimilabile a una astreinte, consistente nella decurtazione di una quota del fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, deriverebbe dall'inadempimento della regione, incolpevole o meno, nell'erogazione di risorse destinate alle funzioni non fondamentali delle province. Il



legislatore avrebbe dunque messo irragionevolmente in relazione due “poste” funzionali «del tutto incommensurabili», senza compiere la necessaria opera di bilanciamento tra gli interessi sottesi alle diverse situazioni coinvolte. Il servizio di trasporto pubblico locale rappresenterebbe, infatti, un servizio pubblico fondamentale, non comprimibile in ragione della mancata erogazione del finanziamento delle funzioni non fondamentali delle province, il cui rilievo non secondario, nel quadro del soddisfacimento degli interessi pubblici affidati alle cure degli enti locali, dovrebbe essere tutelato mediante meccanismi idonei ad assicurarne il sovvenzionamento senza pregiudizio diretto di altri interessi pubblici di primaria importanza. La sottrazione di risorse statali ad altre funzioni fondamentali costituirebbe pertanto un sistema coercitivo insoddisfacente e incongruo, operante in danno degli interessi della collettività, che potrebbero risultare doppiamente compromessi da una disposizione sanzionatoria come quella impugnata.

La sanzione sarebbe viziata anche da assenza di proporzionalità, in quanto la decurtazione del 20 per cento provocherebbe, prendendo come valore di riferimento la quota del fondo assegnata alla Regione Veneto nel 2017 (pari a 395.993.123,16 euro), l'impossibilità per la ricorrente di finanziare i servizi automobilistici e di navigazione lagunare per un quadrimestre, mentre dovrebbe garantire comunque il trasporto ferroviario locale, con rilevantissimi effetti in danno dei cittadini.

La prevista decurtazione del 20 per cento, pari al doppio della riduzione massima consentita dall'art. 27 dello stesso d.l. n. 50 del 2017, impedirebbe inoltre di garantire la ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili, tradendo la doverosa cooperazione tra Stato e regioni nell'interesse superiore del cittadino e ponendosi così in contrasto con la Costituzione (è citata la sentenza n. 169 del 2017 in tema di servizio sanitario).

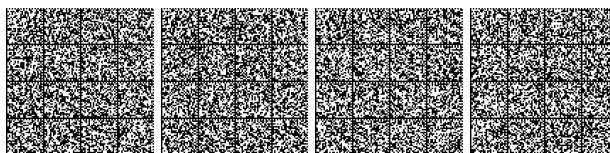
L'irragionevolezza della norma impugnata deriverebbe altresì dal meccanismo di accertamento-verificazione delineato in concreto dal legislatore, in quanto lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata, dove le altre regioni non sembrano avere alcun ruolo in relazione all'inadempimento di una di esse, costituirebbe un inutile aggravio dell'*iter* procedimentale.

Sussisterebbe anche la lesione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni in materia di trasporto pubblico locale ex artt. 118 e 119 Cost. Essa sarebbe compressa da un regime sanzionatorio vessatorio e irragionevole, in grado di alterare la libertà di scelta politica delle regioni, senza che sia possibile invocare la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A dimostrazione della concreta lesività della norma impugnata, la Regione Veneto invoca a sua volta il mancato trasferimento statale delle risorse connesse al subentro delle regioni nelle funzioni non fondamentali delle province, oggetto del riordino disposto dalla legge n. 56 del 2014. A questo proposito richiama la sentenza n. 205 del 2016 e una nota della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 6 luglio 2017, da cui emergerebbe che le regioni hanno colmato direttamente, con strumenti di emergenza e contingenti, l'insufficiente finanziamento delle funzioni provinciali fondamentali. Ad avviso della ricorrente, prevedere in un tale contesto economico-finanziario un sistema sanzionatorio gravoso e sproporzionato in relazione a un fatto di inadempimento dipendente dall'omessa erogazione di risorse dallo Stato alle regioni sarebbe ingiusto, prim'ancora che irragionevole, in quanto si sanzionerebbe così un comportamento incolpevole.

L'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 violerebbe anche il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., là dove, al comma 2, non prevede che in caso di mancata “ratifica” della certificazione da parte della Conferenza unificata il Consiglio dei ministri provveda in contraddittorio con il Presidente della Regione interessata e sulla base di criteri predeterminati in sede di conferenza intergovernativa. La mancanza di tali criteri potrebbe determinare ingiustificate disparità di trattamento trasmodanti in arbitrio, con ulteriore lesione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., per l'ingiustificata compressione e menomazione dell'autonomia regionale che ne deriverebbe.

La norma impugnata sarebbe inoltre direttamente lesiva dell'autonomia finanziaria e, di conseguenza, dell'autonomia amministrativa delle regioni ex artt. 119 e 118 Cost., nonché in generale della loro autonomia politica ex art. 114 Cost., in quanto il previsto regime sanzionatorio priverebbe le regioni della possibilità di perseguire i fini di interesse pubblico affidati alle loro cure e di orientare liberamente le proprie scelte politiche. Al riguardo, la ricorrente si difonde sull'insufficienza del margine residuale delle risorse disponibili, sulla base della legge regionale di bilancio 2017, per garantire il trasporto pubblico locale a seguito della decurtazione sanzionatoria del fondo statale, osservando che dovrebbero essere “distratte” voci di spesa già autorizzate dalla legge di bilancio per azioni di grande valenza socio-economica (interventi di prevenzione, soccorso e pronto intervento per calamità naturali; misure per la prevenzione e la riduzione del rischio idraulico e idrogeologico; attività connesse alla pianificazione di interventi in materia ambientale; azioni a favore delle forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e delle fusioni di comuni; interventi per garantire la parità scolastica a favore delle famiglie degli alunni frequentanti il sistema scolastico di istruzione), ma non ancora impegnate.



4.2.- L'art. 41-*bis* del d.l. n. 50 del 2017, nel testo vigente al momento del ricorso, stabiliva al comma 1 quanto segue: «[a]l fine di favorire gli investimenti, per il triennio 2017-2019, sono assegnati ai comuni, compresi, alla data di presentazione della richiesta di cui al comma 2, nelle zone a rischio sismico 1 ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3519 del 28 aprile 2006, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 108 dell'11 maggio 2006, contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di opere pubbliche, nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2017, di 15 milioni di euro per l'anno 2018 e di 20 milioni di euro per l'anno 2019» (successivamente l'art. 41-*bis* è stato modificato dal decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172). Il comma 2 dell'art. 41-*bis* regolava la richiesta di contributo rivolta dai comuni al Ministero dell'interno e il comma 3 disciplinava l'assegnazione del contributo, di competenza del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Secondo la ricorrente, la norma istituisce un fondo a favore dei comuni situati in zona sismica e il riferimento agli immobili pubblici e la preminente finalità di adeguamento sismico dovrebbero indurre a collocare l'art. 41-*bis* nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile». La Regione ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, sarebbero preclusi interventi finanziari statali a destinazione vincolata a favore dei comuni, per i normali compiti di questi ultimi, al di fuori delle materie di competenza statale o dei casi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. (sono richiamate le sentenze n. 16 del 2004 e n. 189 del 2015). La norma impugnata contemplerebbe un fondo privo dei presupposti considerati necessari dalla Corte costituzionale per la sua legittimità: infatti, essa perseguirebbe una finalità (di favorire gli investimenti) diversa da quelle di perequazione e garanzia indicate nell'art. 119, quinto comma, Cost.; inoltre i contributi in questione sarebbero volti a finanziare una «segmento della complessiva realizzazione di interventi e opere pubbliche già programmati nell'esercizio delle ordinarie competenze degli enti locali», per cui si ricadrebbe nell'ambito dei normali compiti ad essi spettanti.

Secondo la ricorrente, anche qualora si ritenesse che la norma prevede «interventi speciali» ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., essa sarebbe incostituzionale in quanto non assegna alle regioni «compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio», come sarebbe richiesto dalla giurisprudenza costituzionale. L'art. 41-*bis*, infatti, non contemplerebbe alcun intervento delle regioni e dei comuni, «né istruttorio né decisorio né programmatico», violando il principio di leale collaborazione e l'art. 119, quinto comma, Cost. e ledendo l'autonomia legislativa e amministrativa regionale in materia di «governo del territorio» e «protezione civile».

Inoltre, la «mancata previsione di ogni apporto partecipativo da parte delle Regioni» determinerebbe la violazione del principio di leale collaborazione: l'art. 41-*bis* potrebbe essere «ricondotto a legittimità unicamente prevedendo l'intervento diretto delle Regioni in sede di determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse».

4.3.- Con atto depositato in cancelleria il 29 settembre 2017 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.3.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, la difesa erariale eccepisce l'inammissibilità sia delle questioni promosse con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., per difetto di motivazione sulla ridondanza dell'asserita lesione di tali parametri sulle competenze regionali, sia di quelle promosse con riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., per carenza di adeguata motivazione sul concreto effetto lesivo conseguente alle modifiche introdotte dal legislatore, motivazione tanto più necessaria in quanto il mancato raggiungimento dell'intesa non comporterebbe la perdita certa e automatica della quota del 20 per cento del fondo, essendone previsto il riconoscimento da parte del Consiglio dei ministri.

Nel merito, l'Avvocatura osserva che l'incidenza della norma su una materia di competenza residuale delle regioni, quale il trasporto pubblico locale, non sarebbe d'ostacolo all'esercizio della competenza concorrente dello Stato in tema di coordinamento della finanza pubblica, svolgendo nel resto difese analoghe a quelle del giudizio relativo al ricorso iscritto al reg. ric. n. 53 del 2017 e concludendo per l'infondatezza delle questioni.

4.3.2.- In relazione all'art. 41-*bis*, il resistente si sofferma sulla portata della materia «protezione civile» e osserva che la norma impugnata persegue «finalità di sviluppo del territorio, di tutela dell'incolumità pubblica e dell'ambiente». Secondo l'Avvocatura, dalla giurisprudenza costituzionale risulterebbe che la protezione civile non è solo una «materia», ma «un insieme di funzioni, trasversale rispetto alle materie». La «disciplina sull'emergenza» avrebbe dunque «finito per investire i più diversi ambiti materiali». In particolare, l'«edilizia in zona sismica» rientrerebbe nel «governo del territorio» nonché «nella materia della protezione civile, per il profilo concernente la tutela dell'incolumità pubblica». Secondo il resistente, occorrerebbe valutare la possibile qualificazione del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, «come norma interposta nel presente giudizio di compatibilità



costituzionale fra l'art. 41bis e l'art. 117, comma 3, Cost.». Il principio fondamentale espresso da tale norma interposta sarebbe individuabile «nella tutela dell'incolumità pubblica, quale profilo di protezione civile», e la norma impugnata mirerebbe a sostenere progetti «per il miglioramento e l'adeguamento antisismico degli immobili pubblici e privati»: «il perseguimento di tali finalità, tramite i detti interventi statali», potrebbe realizzarsi «senza dar luogo ad alcuna lesione della sfera di competenza regionale».

5.- Con ricorso notificato il 22 agosto 2017, depositato in cancelleria il 28 agosto 2017 e iscritto al n. 60 reg. ric. 2017, anche la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, per violazione degli artt. 3, 97, 114, primo e secondo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost.

5.1.- La norma impugnata sarebbe lesiva del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, per il grave pregiudizio arrecato all'erogazione del servizio fondamentale del trasporto pubblico locale, con incidenza sull'esercizio delle competenze regionali legislative e amministrative in materia.

Tale lesione deriverebbe da plurime ragioni.

In primo luogo, dalla previsione di un procedimento *ad hoc* per il riconoscimento di risorse altrimenti spettanti alle regioni in via diretta e automatica ai sensi dell'art. 16-bis, comma 1, del d.l. n. 95 del 2015, come modificato, e dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, norme che non contemplerebbero né la preventiva certificazione regionale né la rimessione di una quota delle risorse statali alla determinazione del Presidente del Consiglio dei ministri, attribuendo invece la competenza sul riparto del fondo al Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministro delle finanze. Inoltre, secondo il richiamato art. 27 del d.l. n. 50 del 2017 la quota del fondo potrebbe essere decurtata al massimo del cinque per cento rispetto alla misura attribuita l'anno precedente, mentre la norma impugnata, manifestando sotto questo profilo anche irragionevolezza, contraddittorietà e illogicità, lascerebbe intendere che sia possibile non erogare il 20 per cento alla regione che non riesca a raggiungere l'intesa.

In secondo luogo, il principio di buon andamento sarebbe leso dalla farraginosità e iniquità del procedimento, che richiede il consenso unanime in sede di Conferenza unificata, rendendo estremamente difficoltoso il raggiungimento dell'intesa anche per le regioni più virtuose, e attribuisce a un organo politico la decisione su un atto tecnico-finanziario, quale è la certificazione. Tale procedimento costringerebbe le regioni a operare già dal 2017 un accantonamento di bilancio pari al 20 per cento delle risorse destinate al trasporto pubblico locale, senza consentire agli enti locali e alle aziende esercenti il servizio le conseguenti riprogrammazioni, con il risultato che la norma impugnata, volendo assicurare l'erogazione agli enti locali delle risorse necessarie per le funzioni a essi conferite, metterebbe a rischio lo stesso svolgimento di una di tali funzioni, come quella del trasporto pubblico locale, inerente a un servizio per il quale dovrebbe essere garantito un livello uniforme di godimento.

Il procedimento previsto dall'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 non consentirebbe il trasferimento alle regioni di una quota del 20 per cento del fondo in tempi certi, in quanto la norma stabilisce sì termini stringenti per la certificazione regionale e per il raggiungimento dell'intesa, ma non per il riconoscimento delle risorse da parte del Governo in mancanza dell'intesa, sicché le regioni potrebbero autodeterminarsi sul piano legislativo e amministrativo sulla base delle uniche risorse «certe», corrispondenti all'ottanta per cento della quota spettante a ciascuna di esse, compromettendo l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale.

Il principio di ragionevolezza sarebbe violato dall'evidente mancanza di proporzionalità e di «rispondenza logica» della norma rispetto alle finalità di coordinamento della finanza pubblica da essa stessa dichiarate, in quanto non sarebbero imposti vincoli alle politiche di bilancio delle regioni, ma un'abnorme misura sanzionatoria, che farebbe ricadere sul cruciale settore dei trasporti le conseguenze della pressione esercitata sugli equilibri già precari della finanza provinciale.

Anche la Regione Lombardia lamenta poi l'irragionevolezza derivante dall'asserita «distonia» della norma impugnata con la previsione dell'art. 27, comma 4, dello stesso d.l. n. 50 del 2017, che aumenta all'80 per cento la misura dell'anticipazione di cassa sul fondo nazionale trasporti da ripartire tra le regioni entro il 15 gennaio di ogni anno, dal momento che la decurtazione del 20 per cento stabilita dall'art. 39 comporterebbe un'anticipazione reale del 64 per cento, id est dell'importo risultante dalla riduzione del 20 per cento sull'80 per cento della quota complessiva.

Il legislatore statale sarebbe intervenuto dopo l'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 violandone le clausole, in quanto avrebbe previsto unilateralmente ulteriori oneri a carico delle regioni, compromettendo lo svolgimento delle stesse funzioni conferite a province e città metropolitane che la norma impugnata intenderebbe salvaguardare. Ne deriverebbe anche sotto questo profilo la lesione del principio di ragionevolezza, oltre che di legittimo affidamento, resa evidente dal fatto che, per un verso, entro il 30 giugno di ogni anno le regioni dovrebbero trasferire agli enti locali tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni a essi conferite, compresa la quota maggioritaria afferente al trasporto pubblico locale (che per la Lombardia ammonta a oltre 152 milioni di euro su un importo



complessivo di 195 milioni di euro), mentre lo Stato, per altro verso, destinerebbe alle regioni solo l'ottanta per cento delle risorse destinate al trasporto pubblico locale, assoggettando il restante 20 per cento alla descritta certificazione e intesa nonché, in mancanza di quest'ultima, alla determinazione del Governo.

5.1.1.- La norma impugnata violerebbe altresì il principio di leale collaborazione e dell'intesa di cui all'art. 114, primo e secondo comma, Cost., i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e i principi di «attribuzione, sussidiarietà e differenziazione» di cui agli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.

L'intesa prevista dall'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 si tradurrebbe in un intralcio alla gestione regionale delle risorse e delle competenze in materia di trasporto pubblico locale, producendo a cascata una seria compromissione all'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali e delle agenzie regionali di trasporto pubblico. La norma non attuerebbe il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni, ma introdurrebbe uno strumento di controllo contabile-finanziario diretto alla verifica del trasferimento delle risorse derivanti dall'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014. L'intesa assumerebbe pertanto finalità e modalità inedite, non conformi alla Costituzione, in quanto espressive di un rapporto di gerarchia e non della necessità di evitare i conflitti derivanti dall'inestricabile connessione di competenze regionali e statali, alla quale fa riferimento la giurisprudenza costituzionale in materia (è citata la sentenza n. 251 del 2016). Nel caso specifico, comunque, si dovrebbe escludere anche la sussistenza di tali inestricabili connessioni e comunque sarebbe prevalente la competenza residuale delle regioni in materia di trasporto pubblico locale.

La norma impugnata neppure sarebbe espressione della competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto attribuirebbe direttamente al Governo un potere di verifica e sorveglianza sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della regione, anche nel caso di insussistenza di uno squilibrio finanziario, apprestando uno strumento sproporzionato rispetto al fine perseguito.

5.1.2.- Ad avviso della ricorrente, l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 violerebbe anche la competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale attribuita alle regioni all'art. 117, quarto comma, Cost., in assenza dei presupposti per la chiamata in sussidiarietà ex art. 118 Cost., in quanto la norma non si traduce in una diversa allocazione delle funzioni amministrative delle regioni nella suddetta materia, previo giudizio di inadeguatezza del livello regionale allo svolgimento delle medesime funzioni, ma, come visto, in una sanzione finanziaria a carico delle regioni ai fini dell'attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014, incidente su plurime materie, così da riverberarsi sull'esercizio delle funzioni amministrative in tema di trasporto pubblico locale svolte dagli stessi enti che il legislatore intenderebbe salvaguardare.

Tale previsione, inoltre, sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria di spesa riconosciuta alle regioni dall'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., eccedendo dai limiti del coordinamento della finanza pubblica, come visto, e non prevedendo risorse aggiuntive o interventi speciali, ma producendo l'effetto opposto di ridurre e rendere incerte nel loro ammontare complessivo le risorse destinate al trasporto pubblico locale da un fondo istituito con legge statale.

5.1.3.- Infine, la Regione Lombardia ha proposto istanza di sospensione dell'efficacia della norma impugnata, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), adducendo che la riduzione sin dal mese di settembre 2017 degli stanziamenti a favore degli enti locali e delle agenzie di trasporto pubblico locale, causata dall'impossibilità di disporre della quota del 20 per cento del fondo, avrebbe comportato la riduzione dei servizi, qualora gli enti gestori non avessero potuto sopperire con risorse proprie o con aumenti tariffari sulla base della normativa regionale vigente, con gravi conseguenze su tutto il territorio, tra cui l'interruzione del servizio, l'isolamento dei territori periferici, possibili licenziamenti del personale addetto, gravi disagi per i pendolari, l'aumento dell'inquinamento ambientale per il maggior uso dei mezzi privati di trasporto e l'incremento della congestione stradale, con ricadute anche sul sistema logistico delle merci, senza considerare i probabili disordini pubblici e i contenziosi promossi dalle aziende di gestione del servizio nei confronti degli enti locali e della stessa Regione.

5.2.- Con atto depositato in cancelleria il 27 settembre 2017 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle questioni, anche in questo caso sulla base di difese analoghe a quelle svolte nel giudizio relativo al ricorso iscritto al reg. ric. n. 53 del 2017, riportate al punto 1.5.

6.- Con ricorso notificato il 17-21 agosto 2017, depositato in cancelleria il 28 agosto 2017 e iscritto al n. 61 del reg. ric. 2017, la Regione Piemonte ha impugnato a sua volta l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, per violazione degli artt. 97, 114, primo e secondo comma, 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost.

6.1.- Dopo avere riportato il resoconto di un punto all'ordine del giorno della riunione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 6 luglio 2017, relativo agli effetti della norma impugnata, la ricorrente lamenta che quest'ultima costituirebbe un'indebita intromissione nell'esercizio delle competenze delle regioni in materia di



trasporto pubblico locale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., e non potrebbe ascriversi ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non prescrivendo una riduzione del debito pubblico, bensì introducendo un vero e proprio sistema sanzionatorio.

Ne conseguirebbe anche la violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., per il grave pregiudizio arrecato all'erogazione di un servizio fondamentale. Sarebbe previsto, infatti, un procedimento *ad hoc* per il riconoscimento di risorse finanziarie altrimenti spettanti alle regioni, caratterizzato da termini stringenti solo per le regioni e per la Conferenza unificata ma non per il Presidente del Consiglio dei ministri, con conseguente incertezza dei tempi di trasferimento delle risorse necessarie allo svolgimento del servizio.

6.1.1.- Sussisterebbe altresì il contrasto con l'art. 114, primo e secondo comma, Cost., per violazione del principio di leale collaborazione e dell'intesa, in quanto l'intesa prevista dall'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 avrebbe «fini impeditivi più che collaborativi» tra le amministrazioni interessate. La «certificazione» regionale e la sua «formalizzazione» tramite intesa, invero, si porrebbero al di fuori degli istituti di riferimento, traducendosi in un originale procedimento di tipo sanzionatorio.

6.1.2.- La norma impugnata violerebbe anche l'autonomia finanziaria e di spesa delle regioni di cui all'art. 119, primo comma, Cost., poiché il legislatore statale non si sarebbe limitato a imporre temporanei vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario, lasciando alle regioni ampia libertà di allocazione delle risorse tra i vari ambiti e obiettivi di spesa, ma avrebbe escogitato un meccanismo farraginoso e iniquo che di fatto accantonerebbe il 20 per cento delle risorse già in corso d'anno e senza consentire la preventiva possibilità di riprogrammazione, tanto declamata dal precedente art. 27 dello stesso decreto-legge.

6.2.- Con atto depositato in cancelleria il 26 settembre 2017 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle questioni, anche in questo caso sulla base di difese analoghe a quelle svolte nel giudizio relativo al ricorso iscritto al reg. ric. n. 53 del 2017, riportate al punto 1.5.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato in tutti i giudizi memorie in prossimità dell'udienza.

Con riferimento all'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, segnala che nella seduta del 21 settembre 2017 la Conferenza unificata ha sancito il raggiungimento dell'intesa prevista al comma 1 della disposizione censurata. Eccepisce inoltre (o ribadisce l'eccezione, quanto al ricorso del Veneto) l'inammissibilità delle questioni riferite agli artt. 3 e 97 Cost. per difetto di motivazione sulla ridondanza. Nel resto, le memorie illustrano le difese già svolte.

Con riguardo all'art. 16, commi 1 e 2 (reg. ric. n. 57 del 2017), il resistente osserva che «il mero aggiornamento delle somme già individuate da una disposizione che ha superato il vaglio costituzionale» non potrebbe essere considerato «violativo dell'articolo 119 Cost., spettando con tutta evidenza allo Stato l'individuazione della sede e del momento più opportuno per provvedere alla redistribuzione delle risorse».

Con riferimento all'art. 41-*bis* (reg. ric. n. 59 del 2017) e all'art. 48, commi 4 e 6, lettera *a*) (reg. ric. n. 57 del 2017), ribadisce le considerazioni già svolte negli atti di costituzione.

8.- In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie anche le Regioni Toscana, Veneto e Lombardia.

8.1.- La Regione Toscana (reg. ric. n. 57 del 2017), con riferimento all'art. 16, commi 1 e 2, del d.l. n. 50 del 2017, replica agli argomenti dedotti dall'Avvocatura nell'atto di costituzione.

Sull'impugnazione dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, la stessa Regione replica all'eccezione di genericità della motivazione, sollevata dall'Avvocatura, deducendo che l'incidenza negativa della norma impugnata sullo svolgimento del trasporto pubblico locale sarebbe in re ipsa, sia per l'impatto sul servizio di una riduzione del finanziamento pari al 20 per cento, sia perché il «blocco» di tale quota dipenderebbe da un fatto (la certificazione formalizzata in Conferenza unificata) non dipendente dal comportamento della singola regione. Nel resto, la ricorrente ribadisce che la norma avrebbe natura puntuale e non costituirebbe perciò principio di coordinamento della finanza pubblica. Osserva inoltre che il sopravvenuto raggiungimento dell'intesa vale solo per il 2017, cosicché il suo interesse all'impugnazione permane, come specificato anche in sede di trasmissione dei dati ai fini della certificazione.

Con riferimento all'art. 48, commi 4 e 6, lettera *a*), del citato decreto-legge, la Regione Toscana ribadisce e specifica gli argomenti posti a fondamento della impugnazione.

8.2.- La Regione Veneto (reg. ric. n. 59 del 2017), sull'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, ribadisce le deduzioni già svolte sull'irragionevolezza della norma impugnata e replica all'eccezione di carenza di adeguata motivazione sull'effetto lesivo della norma stessa, rilevando che la misura introdotta dal legislatore statale indurrebbe a distrarre risorse dal proprio bilancio regionale per garantire in ogni evenienza l'erogazione del servizio del trasporto pubblico locale mediante misure compensative (è citato l'art. 14 della legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45, recante «Collegato alla legge di stabilità regionale 2018»). Osserva altresì che le considerazioni dell'Avvocatura in ordine al raggiungimento dell'intesa sarebbero inconferenti, considerando il carattere stabile della previsione sanzionatoria, i cui



effetti non si esauriscono nel corrente anno, ma opereranno anche per gli anni a venire, fino all'abrogazione della norma o al suo annullamento da parte della Corte costituzionale.

Con riferimento all'art. 41-*bis*, la Regione Veneto afferma che le novità introdotte dal d.l. n. 148 del 2017 non avrebbero modificato il contenuto sostanziale della disposizione impugnata, limitandosi esse ad estendere il suo oggetto agli interventi relativi al dissesto idrogeologico; dunque, la questione andrebbe trasferita sulla nuova disposizione. La Regione poi ribadisce gli argomenti già svolti nel ricorso e replica alle deduzioni contenute nell'atto di costituzione dell'Avvocatura.

8.3.- La Regione Lombardia (reg. ric. n. 60 del 2017) illustra i passaggi che hanno condotto al raggiungimento dell'intesa per il 2017 in sede di Conferenza unificata e si sofferma sulle difficoltà che avrebbero contrassegnato l'iniziale applicazione dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 e sugli effetti distorsivi da essa derivanti. Si sarebbero infatti prodotti significativi ritardi nell'erogazione delle risorse ai gestori del trasporto pubblico locale nel territorio regionale. Osserva altresì che, essendo solo alcune le regioni inadempienti, la norma impugnata si confermerebbe irragionevole e non corrispondente all'obiettivo prefissato nel subordinare l'erogazione della quota del 20 per cento del fondo alla certificazione da formalizzare con intesa, sicché sarebbe violato il principio di proporzionalità e sarebbero penalizzate le regioni che hanno adempiuto all'Accordo dell'11 settembre 2014. Inoltre, la distonia dell'art. 39 con l'art. 27 dello stesso d.l. n. 50 del 2017 emergerebbe anche dalle modalità di raggiungimento dell'intesa, con la quale si sarebbe approdati a una soluzione «pilatesca e compromissoria». Si sarebbe infatti inteso che il dovere di certificazione venga adempiuto con il semplice monitoraggio delle risorse erogate per il 2016, mentre la norma sembra riferirsi all'anno in corso, ovvero al 2017. La ricorrente insiste, infine, nell'istanza di sospensione, lamentando l'incertezza sull'ammontare e sulla data di erogazione delle risorse destinate al trasporto pubblico locale, derivante dall'applicazione della disposizione impugnata.

Considerato in diritto

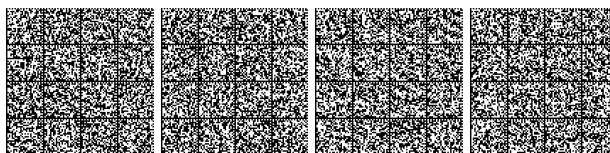
1.- Con separati ricorsi, iscritti rispettivamente ai numeri 53 e da 57 a 61 del registro ricorsi 2017, le Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte hanno impugnato l'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96. La Regione Toscana ha impugnato, altresì, gli artt. 16, commi 1 e 2, e 48, commi 4 e 6, lettera *a*), e la Regione Veneto l'art. 41-*bis* dello stesso decreto-legge.

I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative alla medesima norma, censurata in riferimento a parametri in larga parte coincidenti, e, nel resto, ad altre disposizioni dello stesso d.l. n. 50 del 2017.

2.- Si esaminano innanzi tutto le questioni concernenti l'art. 16, commi 1 e 2, impugnato dalla sola Regione Toscana.

Il comma 1 dell'art. 16 modifica l'art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», che prevede una riduzione della spesa corrente delle province e delle città metropolitane - di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 - e un corrispondente versamento da parte di ciascuna provincia e città metropolitana ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. L'art. 16, comma 1, dispone che «[...] il terzo periodo [del comma 418] è sostituito dal seguente: "Fermo restando per ciascun ente il versamento relativo all'anno 2015, l'incremento di 900 milioni di euro per l'anno 2016 e l'ulteriore incremento di 900 milioni di euro a decorrere dal 2017 a carico degli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario sono ripartiti per 650 milioni di euro a carico delle province e per 250 milioni di euro a carico delle città metropolitane."». L'art. 16, comma 2, stabilisce poi che «[p]er gli anni 2017 e seguenti l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è stabilito negli importi indicati nella tabella 1 allegata al presente decreto».

La Regione, invocando il vincolo di destinazione che risulterebbe dalla sentenza n. 205 del 2016 della Corte costituzionale e dall'art. 1, comma 97, lettera *b*), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), censura la disposizione citata, «nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali, subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse sottratte alle province e città metropolitane, per violazione dell'art. 119, commi 1, 2, 3 e 4, Cost.».



2.1.- La questione è parzialmente fondata, nei termini di seguito indicati.

Il comma 418 della legge n. 190 del 2014 era stato impugnato (insieme al comma 419) dalla Regione Veneto, con due distinti ricorsi che sono stati decisi dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte. La Regione contestava, fra l'altro, «il disposto passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse».

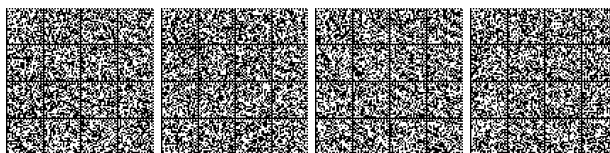
Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, sulla considerazione che, «disponendo il comma 418 che le risorse affluiscano “ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato”, si deve ritenere - e in questi termini la disposizione va correttamente interpretata - che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lettera b, della legge n. 56 del 2014)». In questo contesto, risolvendosi la previsione del versamento al bilancio statale «in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti [di area vasta] ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato», la sentenza conclude che «[i] commi 418, 419 e 451 [...] non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti» (sentenza n. 205 del 2016, punto 6.2. del Considerato in diritto).

Dopo tale pronuncia, il dovere dello Stato di riassegnare le risorse in questione agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali è già stato fatto valere davanti a questa Corte dalla Regione Lombardia, che ha impugnato l'intera legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) perché, in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, non aveva disposto alcuna riassegnazione delle risorse de quibus a favore delle regioni e degli enti locali subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali. Le questioni sollevate dalla Regione Lombardia sono state dichiarate inammissibili per genericità del petitum e per la natura discrezionale della scelta oggetto dell'intervento additivo richiesto, ma la sentenza con cui sono state decise ribadisce, nella forma di un monito allo Stato, «quanto asserito nella sentenza n. 205 del 2016 con riguardo all'esistenza stessa di tale dovere [di riassegnazione], alla stregua dell'art. 1, comma 97, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e, ancor prima, della logica stessa del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali», aggiungendo che «la realizzazione di tale riforma non deve comportare una compromissione delle funzioni interessate: nel “processo riorganizzativo generale delle Province [...] l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite - così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente - deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione” (sentenza n. 10 del 2016, richiamata dalla già citata sentenza n. 205 del 2016)» (sentenza n. 84 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto).

2.2.- A differenza del ricorso allora proposto dalla Regione Lombardia, il ricorso della Regione Toscana indica in primo luogo l'ente che dovrebbe essere beneficiario della riassegnazione delle risorse. In esso si precisa infatti che la Regione stessa è subentrata nell'esercizio di diverse funzioni spettanti alle province e alla Città metropolitana di Firenze, in virtù di quanto disposto dalla legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», e si indicano specificamente le funzioni trasferite alla Regione.

La Regione ha inoltre depositato in giudizio la nota del Presidente della Regione 30 marzo 2017, n. prot. 168867/A.130, con la quale si chiede allo Stato di trasferire al bilancio regionale le somme corrispondenti alle riduzioni di spesa di cui all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 (nella nota si indicano le riduzioni subite dalle singole province toscane in relazione agli anni 2015 e 2016).

In secondo luogo, oggetto dell'impugnazione della Regione Toscana non è l'intera legge di bilancio del 2017 ma due specifiche disposizioni, delle quali una modifica proprio l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 (art. 16, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017) e l'altra determina l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, con riferimento agli anni 2017 e seguenti (art. 16, comma 2, del citato decreto).



Il *petitum* risulta dunque sufficientemente definito e non interferisce con la discrezionalità del legislatore, giacché la Regione non chiede a questa Corte di intervenire sulla legge di bilancio aggiungendo una nuova previsione, estranea a quelle ivi contenute, né di disporre direttamente il trasferimento a suo favore di un certo quantum di risorse, ma chiede di dichiarare l'illegittimità della specifica disposizione impugnata nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, non sancisce il dovere statale di riassegnare agli enti subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali le risorse di cui allo stesso comma 418.

2.3.- Tale richiesta, come detto, è parzialmente fondata.

Le citate sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018 non hanno affermato il dovere dello Stato di assegnare agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle province tutte le risorse di cui all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, ma solo quelle connesse allo svolgimento delle funzioni stesse. Come già sottolineato nella sentenza n. 205 del 2016, la riduzione della spesa corrente disposta dal comma 418 è collegata - oltre che al riordino delle funzioni non fondamentali e al conseguente dimezzamento dell'organico delle province, stabilito dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014 - anche ad altri fattori, fra i quali in particolare la gratuità degli incarichi politici provinciali e il miglioramento dell'efficienza della spesa provinciale relativa alle funzioni fondamentali, come risulta dall'ultimo periodo del comma 418, ove è previsto che l'ammontare della riduzione per ciascun ente è determinato «tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard».

La questione è dunque fondata solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle province, fermo restando che resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio. La necessità che il riordino di tali funzioni sia accompagnato dal passaggio delle relative risorse - oltre a risultare da diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014 (art. 1, commi 92, 96 e 97, lettera *b*) e dagli atti attuativi di essa (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014, recante «Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali», e «Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della Legge n. 56/2014 tra Governo e Regioni, sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo», dell'11 settembre 2014: punti 14, 15 e 16) - deriva dall'art. 119 Cost. Nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 17 del 2015, n. 22 del 2012, n. 206 del 2001, n. 138 del 1999, n. 381 del 1990), perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte. La necessità del finanziamento degli enti destinatari delle funzioni amministrative, del resto, si fonda sulla «logica stessa del processo di riordino delle funzioni» (sentenza n. 84 del 2018), come è confermato dai diversi atti legislativi che hanno disciplinato conferimenti di funzioni: si vedano gli artt. 3, comma 1, lettera *b*), e 7, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa); gli artt. 3, comma 3, e 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59); l'art. 149, comma 12, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); l'art. 2, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); gli artt. 2, comma 2, lettera *l*), 8, comma 1, lettera *i*), e 10 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); l'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Poiché l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato, si rende ora necessario sancire il dovere statale di riassegnazione delle risorse con una pronuncia di accoglimento che dichiari illegittimo l'art. 16, comma 1, nella parte in cui - modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 - non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014 e connesse alle stesse funzioni non fondamentali. Resta riservata al legislatore statale l'individuazione, nel contesto delle valutazioni attinenti alle scelte generali di bilancio, del quantum da trasferire, con l'onere tuttavia di rendere trasparenti, in sede di approvazione dell'atto legislativo di riassegnazione delle risorse, i criteri seguiti per la quantificazione (sul rilievo dell'istruttoria tecnica ai fini del controllo di costituzionalità sentenze n. 20 del 2018, n. 124 del 2017, n. 133 del 2016, n. 70 del 2015).



In relazione all'art. 16, comma 2, che non modifica l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 ma si limita a fissare l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascuna provincia e città metropolitana deve conseguire e del corrispondente versamento, per gli anni 2017 e seguenti, la questione va dichiarata non fondata.

3.- Tutte le Regioni ricorrenti impugnano l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, recante una disposizione che incide sul riparto del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario.

Tale fondo è istituito dall'art. 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, e è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. Il comma 3 dello stesso art. 16-*bis* prevede che i criteri e le modalità di riparto delle risorse del fondo fra le regioni a statuto ordinario sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata. I criteri di riparto sono diretti a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e favorire un incremento dell'efficienza nella programmazione e gestione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, mediante: un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e un corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; la definizione di livelli occupazionali appropriati; la predisposizione di strumenti di monitoraggio e di verifica. Il successivo comma 5 prevede che la ripartizione è operata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno.

I criteri di riparto del fondo sono stati poi modificati dall'art. 27 dello stesso d.l. n. 50 del 2017. Sono qui di particolare rilievo la lettera *e*) del comma 2 e il comma 4 dell'art. 27, che così recitano: «in ogni caso, al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili, il riparto derivante dall'attuazione delle lettere da *a*) a *d*) non può determinare per ciascuna regione una riduzione annua maggiore del cinque per cento rispetto alla quota attribuita nell'anno precedente; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello dell'anno precedente, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo. Nel primo quinquennio di applicazione il riparto non può determinare per ciascuna regione, una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello del 2015, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo» (comma 2, lettera *e*); «[n]elle more dell'emanazione del decreto di cui all'alinea del comma 2 [id est: il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, che deve ripartire le risorse del fondo entro il 30 giugno di ogni anno], [...] è ripartito, entro il 15 gennaio di ciascun anno, tra le regioni, a titolo di anticipazione, l'ottanta per cento dello stanziamento del Fondo. L'anticipazione è effettuata sulla base delle percentuali attribuite a ciascuna regione l'anno precedente. Le risorse erogate a titolo di anticipazione sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi. La relativa erogazione alle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile» (comma 4).

L'impugnato art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 si inserisce in questo quadro disponendo, al comma 1, che per il quadriennio 2017-2020, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, una quota del 20 per cento del fondo è riconosciuta alla regione a condizione che essa entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato - con successiva formalizzazione mediante intesa in sede di Conferenza unificata da raggiungere entro il 10 luglio di ciascun anno - l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Governo e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014.

Si tratta dell'Accordo intervenuto ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, con cui si è delineato il quadro attuativo del riordino delle funzioni delle province e si è stabilito che le regioni avrebbero proceduto all'approvazione delle leggi contenenti i criteri e le modalità di trasferimento delle funzioni non fondamentali esercitate dalle province, individuando altresì l'ente cui trasferire le funzioni regionali che erano state delegate alle province e impegnandosi inoltre a garantire il criterio di sussidiarietà e adeguatezza e a curare le modalità di trasferimento del personale e la gestione delle risorse.

Con l'inizio del 2016, tutte le regioni a statuto ordinario hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-regioni dell'11 settembre 2014.

La disposizione, pertanto, subordina per un quadriennio il riconoscimento integrale alle regioni delle quote del fondo nazionale trasporti alla condizione che esse abbiano erogato le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite alle province e alle città metropolitane a seguito del riordino. L'avveramento della condizione è certificato



ogni anno da ciascuna regione e formalizzato da un'intesa in sede di Conferenza unificata, entro termini prefissati. In caso di mancata intesa, il riconoscimento della quota "bloccata" è deliberato dal Consiglio dei ministri.

3.1.- L'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 è censurato con riferimento a plurimi parametri.

Un gruppo di censure attiene alla violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. La disposizione impugnata, prevedendo la decurtazione puntuale di una voce del bilancio regionale dedicata al trasporto pubblico locale senza garanzia di transitorietà, non rispetterebbe le condizioni che legittimano lo Stato a dettare norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa attribuirebbe inoltre direttamente al Governo un potere di verifica e sorveglianza sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della regione, anche in assenza di uno squilibrio finanziario, apprestando così uno strumento sproporzionato rispetto al fine perseguito. Ne deriverebbe il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e l'invasione della competenza esclusiva residuale in materia di trasporto pubblico locale attribuita alle regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost.

Sarebbe altresì violata l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni in materia di trasporto pubblico locale, nonché in generale la loro autonomia politica, in quanto esse si vedrebbero private, in applicazione di un meccanismo sanzionatorio incongruo e ingiusto, della possibilità di perseguire i fini di interesse pubblico affidati alle loro cure e di orientare liberamente le proprie scelte politiche (sono variamente evocati gli artt. 114, 118 e 119 Cost.).

Lo specifico contrasto con l'art. 119 Cost. emergerebbe inoltre dai seguenti rilievi.

In primo luogo, la disposizione impugnata produrrebbe l'effetto di ridurre e rendere incerte nel loro ammontare complessivo le risorse destinate al trasporto pubblico locale, eccedendo dai limiti del coordinamento della finanza pubblica e non prevedendo risorse aggiuntive o interventi speciali.

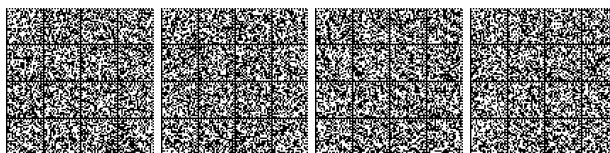
Inoltre, essa "taglierebbe" il finanziamento del trasporto pubblico locale in modo arbitrario, senza consentire la possibilità di riprogrammare e gestire il servizio e senza assicurare la previa disponibilità delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni riassegnate ad altri enti, in attuazione della legge n. 56 del 2014 e della sentenza n. 205 del 2016, con cui questa Corte ha ritenuto che il versamento allo Stato delle risorse sottratte a province e città metropolitane per effetto dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 «[...] è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti».

La disposizione violerebbe poi il principio di leale collaborazione, per la natura e le finalità dell'intesa prevista al comma 1 della norma impugnata, e per la previsione della deliberazione del Consiglio dei ministri in mancanza dell'intesa (alcune ricorrenti evocano fra gli altri gli artt. 114, primo e secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.).

Il procedimento consegnato dal legislatore comporterebbe un intralcio alla gestione regionale delle risorse e lederebbe le competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale, con un meccanismo sostitutivo non conforme all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, giacché la deliberazione del Consiglio dei ministri non sarebbe assunta in contraddittorio con il Presidente della Regione interessata e sulla base di criteri predeterminati. Sarebbero violati anche i principi di «attribuzione, sussidiarietà e differenziazione», e l'intesa, traducendosi in uno strumento di controllo contabile-finanziario diretto alla verifica del trasferimento delle risorse derivanti dall'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata tra Stato e regioni l'11 settembre 2014, assumerebbe inedite finalità e modalità non conformi alla Costituzione, espressive di un rapporto di gerarchia anziché dell'obiettivo di evitare i conflitti causati dall'inestricabile connessione di competenze regionali e statali.

Un ulteriore gruppo di censure attiene alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (declinati da alcune ricorrenti anche sotto i profili della contraddittorietà logica della norma e della tutela dell'affidamento) nonché del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

La previsione impugnata perseguirebbe irragionevoli e sproporzionate finalità di tipo sanzionatorio nei confronti delle regioni, sottraendo risorse statali alla funzione fondamentale del trasporto pubblico locale e introducendo un sistema coercitivo insoddisfacente e incongruo, operante in danno degli interessi della collettività. Essa contrasterebbe illogicamente con le previsioni contenute nell'art. 27 dello stesso d.l. n. 50 del 2017, che assicurano alle regioni un'anticipazione pari all'80 per cento del fondo in questione, e con la necessità di assicurare livelli di omogeneità nella prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale, disciplinando un procedimento con termini stringenti per la certificazione regionale e per il raggiungimento dell'intesa ma non per il riconoscimento delle risorse da parte del Governo in mancanza dell'intesa. Ciò differenzerebbe il finanziamento del trasporto pubblico locale tra regione e regione, con effetti sulla provvista destinata ai contratti di servizio in corso e con l'esposizione delle pubbliche amministrazioni al rischio di contenziosi. Il procedimento di formalizzazione con intesa, farraginoso e inutilmente gravoso, porterebbe a un differimento del termine per la certificazione regionale, modificandone la natura da atto dichiarativo ad atto di volizione, e, in mancanza di intesa, affiderebbe la decisione, di natura tecnico-finanziaria, di erogazione della quota a



un organo politico quale il Consiglio dei ministri. Le regioni sarebbero inoltre costrette a operare già dal 2017 un accantonamento di bilancio pari al 20 per cento delle risorse destinate al trasporto pubblico locale, sicché l'obiettivo di assicurare l'erogazione agli enti locali delle risorse necessarie per le funzioni a essi conferite sarebbe perseguito mettendo a rischio lo stesso svolgimento di una di tali funzioni, e cioè il trasporto pubblico locale. Infine, le regioni sarebbero irragionevolmente tenute a trasferire entro il 30 giugno di ogni anno agli enti locali tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni conferite, compresa la quota maggioritaria afferente al trasporto pubblico locale, mentre lo Stato potrebbe destinare alle regioni stesse solo l'80 per cento delle risorse riservate a quest'ultima funzione, avvalendosi di una misura che riduce risorse statali necessarie per erogare gli stessi finanziamenti oggetto della certificazione regionale.

3.2.- Prima di esaminare le singole questioni, va escluso che sulla definizione del presente giudizio possa incidere il sopravvenuto raggiungimento dell'intesa prevista dal comma 1 della disposizione impugnata, sancito dalla Conferenza unificata nella seduta del 21 settembre 2017, e riferito dalle parti nelle memorie illustrative.

La sopravvenienza dell'intesa non fa venire meno l'interesse delle ricorrenti all'impugnazione, sia perché il suo raggiungimento non elimina il vulnus alle prerogative regionali lamentato nei ricorsi delle regioni, sia perché l'intesa raggiunta vale solo per il 2017, e non per gli anni successivi fino al 2020, per i quali dovrà essere reiterata anno per anno previa certificazione delle regioni, come condizione per il riparto integrale del fondo.

3.3.- Le questioni che denunciano la violazione delle competenze e dell'autonomia regionali (artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.) non sono fondate.

L'incipit dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 ne dichiara le finalità di «[...] coordinamento della finanza pubblica», evocando in tal modo una competenza statale concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.

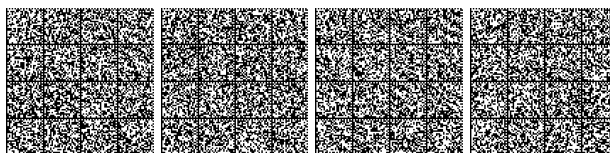
Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'autoqualificazione compiuta dal legislatore «[...] non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza», sicché «[p]er individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)» (sentenza n. 203 del 2012).

Nondimeno, nel caso in esame la natura della norma appare conforme alla qualificazione che ne dà il testo legislativo.

Il fatto che l'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 non imponga limiti alla spesa complessiva delle regioni, fissando obiettivi di suo riequilibrio e contenimento, non osta alla propria riconducibilità ai principi di «coordinamento della finanza pubblica». Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, infatti, tale materia «[...] non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di "riorientare" la spesa pubblica [...], per una complessiva maggiore efficienza del sistema» (sentenza n. 272 del 2015).

Scopo della disposizione impugnata è assicurare che a province e città metropolitane siano effettivamente erogate le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali ad esse conferite dalle regioni in attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014 nel quadro del riordino di tali funzioni disposto dalla legge n. 56 del 2014. Questo scopo è perseguito mediante la predisposizione di un meccanismo incentivante che subordina il riconoscimento di una quota del fondo per il trasporto pubblico locale all'erogazione delle risorse da parte delle regioni e, in questa logica, alla previsione può essere riconosciuta la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, rientrando in essa sia la fissazione delle modalità di verifica dei trasferimenti finanziari mediante le certificazioni e le conseguenti intese annuali entro termini prefissati, sia la subordinazione a tale verifica del riparto integrale del fondo, con la conseguenza di porre così in essere una penalizzazione per le regioni inadempienti.

La circostanza che la norma possa costituire una prescrizione specifica rivolta alle regioni non esclude, di per sé, il suo carattere di norma di principio. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010). Pertanto, possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali (sentenze n. 38 del 2016, n. 153 del 2015 e n. 237 del 2009), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013). In linea con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, è stato altresì affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010).



Anche per i meccanismi specifici individuati dalla norma impugnata è ravvisabile un rapporto di coesenzialità con il principio di coordinamento perseguito, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di assicurare, mediante una misura a un tempo incentivante e sanzionatoria nei confronti delle regioni, i trasferimenti delle risorse per le funzioni conferite dalle regioni stesse alle province e alle città metropolitane, la specificazione puntuale della misura destinata allo scopo appare mezzo necessario al suo raggiungimento (in senso analogo, sentenza n. 38 del 2016).

A sua volta, la transitorietà della misura, quale ulteriore condizione legittimante l'esercizio della competenza statale in materia, risulta soddisfatta dall'espressa limitazione dell'efficacia della previsione al quadriennio 2017-2020.

La disposizione impugnata, incidendo sulla ripartizione fra le regioni del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri di tale servizio, ha indubbia attinenza anche con il trasporto pubblico locale, materia che, come questa Corte ha reiteratamente affermato, rientra nell'ambito delle competenze residuali delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 211 del 2016, n. 30 del 2016, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006 e n. 222 del 2005).

Per costante giurisprudenza costituzionale, tuttavia, la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica prevale su tutte le competenze regionali, anche esclusive (*ex plurimis*, sentenze n. 65 del 2016, n. 250 del 2015 e n. 151 del 2012), sicché la qualificazione dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 come principio statale di coordinamento della finanza pubblica comporta la prevalenza di questo titolo di competenza sulla invocata potestà legislativa regionale in materia di trasporto pubblico locale.

Alle stesse conclusioni di prevalenza della competenza statale in materia di coordinamento finanziario si deve pervenire anche per quel che riguarda la lamentata incidenza della disposizione in esame sull'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni ex artt. 118 e 119 Cost.

Con specifico riguardo poi al censurato pregiudizio all'esercizio delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale, ricondotto alla violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., si deve preliminarmente osservare che i ricorsi, contrariamente a quanto assume l'Avvocatura, sono assistiti da sufficiente motivazione sulla lesività della norma impugnata, essendo in essi adeguatamente prospettata l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni nonché sulla programmazione e gestione del relativo servizio.

Tuttavia nel merito le questioni sono infondate, non avendo offerto le ricorrenti adeguata prova dell'impossibilità di svolgere le funzioni in esame per effetto della disposizione impugnata, com'è invece richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze 239 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014). Neppure i dati finanziari relativi al 2017 forniti da alcune Regioni sono idonei a dimostrare l'assunto, e ciò senza considerare che il sopravvenuto raggiungimento dell'intesa e il conseguente "sblocco" della quota residua del fondo statale per il 2017 hanno neutralizzato l'impatto sui rispettivi bilanci lamentato nell'immediatezza dalle ricorrenti.

3.4.- Nemmeno le questioni che denunciano la violazione del principio di leale collaborazione (artt. 114, primo e secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.) sono fondate.

Quanto alle censure relative a finalità e modalità dell'intesa prevista al comma 1, si deve osservare che la verifica delle risorse erogate dalle regioni alle province e alle città metropolitane in attuazione dell'Accordo sancito in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 non costituisce un obiettivo estraneo alla sede concertativa. Il principio di leale collaborazione consente infatti, per la sua elasticità, di avere riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forme e intensità (sentenze n. 192 del 2017, n. 83 del 2016, n. 50 del 2005 e n. 308 del 2003). Una volta fissato dal legislatore statale l'obiettivo di assicurare il trasferimento delle risorse per le funzioni non fondamentali conferite a province e città metropolitane dalle leggi regionali emanate in attuazione del citato Accordo nel quadro del riordino di cui alla legge n. 56 del 2014, l'intesa in sede di Conferenza unificata è strumento idoneo - in applicazione di una scelta discrezionale dello stesso legislatore - al fine di accertare con metodo condiviso l'effettività delle erogazioni sulla base di dati e informazioni forniti dalle regioni e nel confronto di tutti gli enti interessati.

La natura di accertamento propria dell'intesa qui esaminata non sembra inoltre modificare le conclusioni di compatibilità del meccanismo con il principio di leale collaborazione, ben potendo la sede concertativa essere dedicata anche ad azioni diverse dalla volizione, come avviene ad esempio quando si recepisce uno stato di fatto o si opera una ricognizione.

Le censure che si appuntano sulla deliberazione del Consiglio dei ministri prevista al comma 2 presuppongono, erroneamente, che la norma impugnata disciplini *in parte qua* una forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato ex art. 120, secondo comma, Cost. Con la prevista deliberazione il Governo provvede definitivamente sul riparto tra le regioni di risorse statali, come sono quelle che costituiscono il fondo per il trasporto pubblico locale, nel caso in cui manchi l'intesa sulla certificazione regionale di cui al comma 1. Poiché dunque il Governo esercita una funzione sua propria e non si sostituisce alle regioni nelle loro attribuzioni, secondo quanto previsto all'art. 120, secondo comma, Cost., la norma che disciplina il relativo potere non deve necessariamente delineare un procedimento rispettoso dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che prevede particolari garanzie a tutela del contraddittorio con la regione per l'ipotesi in cui il Governo eserciti il suo potere sostitutivo.



3.5.- Quanto alle questioni promosse con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ne ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza dell'asserita lesione di tali parametri sulle competenze regionali.

L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2017, n. 287, n. 251, n. 244, n. 147 e n. 145 del 2016), le regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni solo a due condizioni: che la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e che le regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito.

Entrambe le condizioni sono in concreto rispettate.

La Regione Veneto deduce che «l'irragionevolezza della disposizione impugnata appare [...] lesiva dell'artt. 3 Cost. oltreché dell'art. 97 Cost., in quanto idonea a pregiudicare in concreto il buon andamento dell'agire amministrativo e il soddisfacimento degli interessi pubblici ad esso sottesi. Lesioni, queste, che ridondano a loro volta in una lesione (la cui gravità è già stata sottolineata) delle competenze regionali nella materia del trasporto pubblico locale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. (v. *ex multis*, sentenza n. 273/2013, 42/2008, 452/2007)». Il ricorso motiva sul punto, argomentando diffusamente sulle ragioni della lesione.

La ricorrente dà dunque conto della ridondanza sulle sue attribuzioni della lamentata violazione dei parametri non riguardanti la competenza regionale, con l'indicazione delle attribuzioni costituzionali in materia di trasporto pubblico locale ex art. 117, quarto comma, Cost., che ne sarebbero potenzialmente lese. Come visto, infatti, la disciplina statale impugnata, pur trovando il proprio titolo di legittimazione nella prevalenza della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, potrebbe interferire con la citata materia regionale.

Analoghe conclusioni valgono anche per gli altri ricorsi.

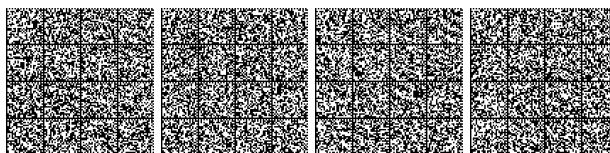
La Regione Campania deduce che la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. «[...] ridonda anche in termini di contrasto con la disposizione di cui all'art. 119, comma 4 della Costituzione», lamentando tra l'altro «[...] le interferenze nell'esercizio delle funzioni regionali connesse all'erogazione di un servizio fondamentale, quale quello dei trasporti». Il ricorso argomenta sinteticamente circa i riflessi pregiudizievoli della violazione dei suddetti parametri «[...] sulla gestione e sulla erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale la cui competenza è posta in capo alle Regioni». È dunque prospettata e sufficientemente motivata la lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale ex art. 119 Cost., oltre che della competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale, pur non essendo espressamente indicato l'art. 117, quarto comma, Cost.

La Liguria, la Lombardia e il Piemonte censurano la norma perché, dettando disposizioni puntuali, invaderebbe la sfera di competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale, e sostengono in definitiva che tale invasione si rivelerebbe anche irragionevole e lesiva del buon andamento dell'amministrazione. Argomenti sostanzialmente analoghi sono spesi dalla Toscana, che lamenta la sola violazione dell'art. 97 Cost.

Le questioni superano quindi il vaglio dell'ammissibilità.

3.5.1.- Passando al merito, si rammenta innanzitutto lo scopo della norma impugnata, ossia assicurare a province e città metropolitane le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni a esse conferite dalle regioni, in attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014, attraverso un meccanismo che, subordinando il «riconoscimento» di una quota del fondo per il trasporto pubblico locale alla verifica dell'erogazione delle risorse, introduce una penalizzazione per le regioni inadempienti, le quali subiscono dal risultato negativo della verifica il mancato «riconoscimento» (e dunque la decurtazione) della quota del fondo.

Censurandone la ragionevolezza, le ricorrenti lamentano che la disposizione, laddove nega il «riconoscimento» del 20 per cento del fondo alla regione che non abbia trasferito le risorse a province e a città metropolitane, può colpire regioni che, nell'anno di riferimento, non sono state in grado di provvedere per cause legate, anche solo in parte, a fattori a esse non imputabili. Tale circostanza potrebbe dipendere ad esempio dal mancato trasferimento finanziario alle regioni da parte di altri soggetti, e segnatamente dello Stato e, in tale caso, potrebbe assumere specifico rilievo il profilo (messo in evidenza da Toscana, Veneto e, tramite il richiamo a un documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal Piemonte) concernente le risorse versate allo Stato da province e città metropolitane ai sensi dell'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, ovvero recuperate sulla base del meccanismo previsto dal comma 419 della stessa disposizione, e non riassegnate dallo Stato agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, di cui si è trattato in precedenza.



La mancata considerazione delle cause dell'inadempimento renderebbe ipotetica e, in definitiva, aleatoria l'ideoneità della norma a conseguire la sua finalità, dal momento che nei casi in cui l'omissione non fosse superabile con un'attività rientrante nelle scelte di azione e di organizzazione proprie dell'ente regionale, la minaccia del blocco della quota del fondo per il trasporto pubblico locale non potrebbe sortire l'effetto auspicato.

Le censure muovono tuttavia da un erroneo presupposto interpretativo: la norma impugnata non fa automaticamente discendere la penalizzazione in essa prevista dalla verifica dei mancati trasferimenti a province e città metropolitane. Al contrario, si deve ritenere che, correttamente intesa, essa subordina l'accertamento dell'eventuale non imputabilità dell'inadempimento alla regione a un'adeguata valutazione da compiere o nella sede concertativa prevista al comma 1 dell'art. 39 al fine del «riconoscimento» della quota del fondo o, nel caso di mancata intesa, in occasione della deliberazione del Consiglio dei ministri di cui al comma 2. La non imputabilità alla regione della mancata erogazione - ipotesi che potrebbe verificarsi in concreto, come visto, nell'ipotesi dell'omessa riassegnazione delle risorse versate allo Stato da province e città metropolitane - accertata in quelle sedi comporterà il riconoscimento della quota in favore della regione interessata. A fortiori ciò avverrà anche nei confronti di quelle regioni che, pur avendo certificato le erogazioni, non abbiano potuto ottenere il riconoscimento della quota a causa del mancato raggiungimento dell'intesa dovuto all'inadempimento di altre regioni.

Così correttamente intesa, dunque, la disposizione in esame non presenta i profili di irragionevolezza e non proporzionalità individuati dalle ricorrenti nella mancata considerazione, da parte del legislatore, delle ragioni dell'omessa erogazione e negli effetti ritenuti distorsivi della previsione dell'intesa.

3.5.2.- La misura non è nemmeno irragionevolmente destinata, come lamentano alcune ricorrenti, a incidere su risorse statali necessarie per erogare gli stessi finanziamenti oggetto della certificazione regionale. La norma che la prevede è infatti interpretabile nel senso - seguito in sede di intesa per il 2017, raggiunta sui trasferimenti a province e città metropolitane relativi al 2016 - che il blocco del 20 per cento del fondo riguarda l'annualità successiva a quella cui si riferisce la certificazione regionale dei trasferimenti finanziari a province e città metropolitane.

Neppure è fondata la tesi di talune ricorrenti secondo cui gli effetti della norma impugnata ricadrebbero sull'anticipazione dello stanziamento da assegnare alle regioni entro il 15 gennaio di ciascun anno, nelle more del decreto ministeriale di riparto del fondo, ex art. 27, comma 4, dello stesso d.l. n. 50 del 2017. Né la lettera, né la *ratio* dell'art. 39 impongono di ridurre del 20 per cento anche tale anticipazione, proporzionalmente alla quota temporaneamente bloccata.

3.5.3.- Sulle censure proposte in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., attinenti al procedimento delineato dalla norma impugnata, vanno richiamate in primo luogo le considerazioni svolte sopra sulla violazione del principio di leale collaborazione. Ad esse si può aggiungere che la mancata fissazione di un termine per la deliberazione del Consiglio dei ministri di cui al comma 2 non è tale da comportare, di per se stessa, i rischi paventati dalle ricorrenti di un trattamento differenziato fra le regioni nella provvista delle risorse destinate al trasporto pubblico locale. Né si può d'altro canto invocare il principio di affidamento, lamentando (come la Regione Lombardia) che il legislatore statale sarebbe intervenuto unilateralmente dopo l'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, «[...] dato che, come affermato da questa Corte, un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001)» (sentenza n. 205 del 2016).

3.5.4.- Ciò precisato, si deve passare a considerare un ulteriore profilo della censura di violazione del principio di proporzionalità ex art. 3 Cost. Pur dovendosi infatti escludere per le ragioni fin qui svolte che la misura prevista nella disposizione impugnata arrechi di per se stessa al principio un *vulnus* tale da imporne la caducazione, nondimeno una violazione deve essere ravvisata nello specifico trattamento riservato dal legislatore all'inadempimento delle regioni, da identificare nella parte della disposizione in cui la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale è stabilita nella misura fissa del 20 per cento, qualunque sia l'entità dei mancati trasferimenti regionali rispetto alla totalità del dovuto.

Questa Corte ha più volte affermato che «[...] il principio di proporzionalità, [...] se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione (sentenze n. 132 e n. 98 del 2015, n. 254 e n. 39 del 2014, n. 57 del 2013, n. 338 del 2011, n. 333 del 2001), tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale (sentenze n. 156 del 2015, n. 278 e n. 215 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 e n. 62 del 2005, n. 272 del 2004)», precisando che «[...] il test di proporzionalità [...] "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi"» (sentenza n. 1 del 2014)» (sentenza n. 272 del 2015).



La rigida previsione di una sanzione fissa per qualsiasi inadempimento, a prescindere dalla sua consistenza, non solo non è di per sé idonea a raggiungere i fini perseguiti - far sì che le regioni eroghino tempestivamente tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni da esse conferite a province e città metropolitane - ma può comportare un onere sproporzionato anche rispetto al loro raggiungimento, giacché le regioni si vedrebbero riservate, anche in caso di modeste inadempienze, un trattamento di penalizzazione - la decurtazione del 20 per cento del fondo - destinato a incidere in modo significativo e ingiustificato sull'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, e per giunta irragionevolmente identico a quello riservato alle regioni responsabili invece di omissioni di maggiore impatto sulle esigenze finanziarie di province e città metropolitane.

Ciò chiarito sull'illegittimità costituzionale dell'automatismo della misura prevista dalla norma censurata, si può osservare che la norma stessa consente di individuare nell'ammontare annuo delle risorse non erogate da ciascuna regione - che pur vi sarebbe tenuta in conformità alle leggi di attuazione dell'Accordo dell'11 settembre 2014 - il parametro al quale commisurare proporzionalmente la decurtazione percentuale della quota, fino alla misura massima del 20 per cento già determinata dal legislatore, onde renderla adeguata all'effettiva rilevanza dell'inadempimento, e in questi termini indenne dal vizio indicato.

Per queste ragioni va dichiarata l'illegittimità dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017 nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite.

3.5.5.- Nel resto, con riferimento agli altri profili sollevati dal rimettente, va dichiarata la non fondatezza delle questioni.

3.5.6.- L'istanza formulata dalla Regione Lombardia di sospensione dell'efficacia della norma impugnata, ex art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), rimane assorbita dalla decisione di merito (*ex plurimis*, sentenze n. 211, n. 145 e n. 141 del 2016).

4.- La Regione Veneto ha impugnato, come già detto, anche l'art. 41-*bis* del d.l. n. 50 del 2017.

Tale disposizione, nel testo vigente al momento del ricorso, stabiliva al comma 1 quanto segue: «[a]l fine di favorire gli investimenti, per il triennio 2017-2019, sono assegnati ai comuni, compresi, alla data di presentazione della richiesta di cui al comma 2, nelle zone a rischio sismico 1 ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3519 del 28 aprile 2006, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 108 dell'11 maggio 2006, contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di opere pubbliche, nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2017, di 15 milioni di euro per l'anno 2018 e di 20 milioni di euro per l'anno 2019». Il comma 2 dell'art. 41-*bis* regolava la richiesta di contributo rivolta dai comuni al Ministero dell'interno e il comma 3 disciplinava l'assegnazione del contributo, di competenza del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

La ricorrente censura l'istituzione di un fondo settoriale statale in materie di competenza regionale, in violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

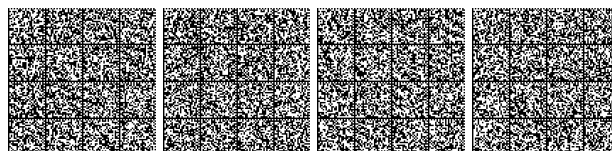
4.1.- In via preliminare, occorre definire l'esatto oggetto della questione e verificare il rilievo dello *jus superveniens*.

Quanto al primo punto, la Regione Veneto contesta l'intero art. 41-*bis* ma, considerando il complesso del motivo di ricorso, mira non alla eliminazione del fondo quanto piuttosto al coinvolgimento regionale. Nella seconda parte del motivo la Regione sottolinea la mancata previsione di un intervento delle regioni e fa riferimento alle «concrete modalità di funzionamento del fondo»; soprattutto dalla lettera *f*) risulta che il punto censurato è il mancato coinvolgimento regionale e che per la Regione l'unico rimedio all'illegittimità è «l'intervento diretto delle Regioni in sede di determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse».

L'oggetto del ricorso può quindi essere circoscritto al comma 3 dell'art. 41-*bis*, che fissa i criteri da seguire nell'assegnazione del contributo, assegnandone la competenza al Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, senza prevedere il coinvolgimento delle regioni.

4.2.- Quanto al secondo punto, l'art. 41-*bis* è stato modificato dall'art. 17-*quater*, comma 1, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172. Il d.l. n. 148 del 2017 ha introdotto innovazioni sostanziali. In particolare, al posto della regolazione unitaria delle tre annualità di riferimento del contributo (dal 2017 al 2019), originariamente prevista, il nuovo art. 41-*bis* differenzia la disciplina relativa agli anni 2018 e 2019.

La novità più significativa attiene all'ambito degli interventi finanziati. Mentre la disposizione impugnata li individuava in generici «interventi di opere pubbliche», l'attuale art. 41-*bis* li identifica, per gli anni 2018 e 2019, in «interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico di immobili pubblici e messa in sicurezza del territorio



dal dissesto idrogeologico». In corrispondenza a ciò, l'art. 17-*quater*, comma 1, lettera *l*), del d.l. n. 148 del 2017 ha modificato la rubrica dell'art. 41-*bis* del d.l. n. 50 del 2017, che ora è intitolato «Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico e per la messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico».

Altre novità riguardano l'ambito territoriale dei comuni interessati (ora i contributi sono dati ai comuni compresi nelle zone a rischio sismico 1 e 2); l'importo complessivo dei contributi; la previsione di un tetto massimo al contributo (nuovo comma 1-*bis*) e di diverse condizioni che, in base al nuovo comma 2, devono essere soddisfatte dalla richiesta di contributo; i criteri di priorità per il 2018 e 2019 (nuovo comma 3-*bis*).

Non è dunque fondata la richiesta di trasferimento della questione avanzata dalla Regione Veneto nella memoria integrativa, poiché il nuovo art. 41-*bis*, essendo stato modificato in modo sostanziale e non soddisfacente, avrebbe dovuto essere, se del caso, autonomamente impugnato dalla Regione (da ultimo, sentenza n. 44 del 2018).

Ribadito che l'oggetto del ricorso è da circoscrivere al comma 3 dell'art. 41-*bis*, si deve dunque aggiungere ora che la censura relativa al comma 3, motivata in base al contenuto complessivo dell'art. 41-*bis*, deve essere limitata a quanto disposto in relazione al 2017, essendo successivamente mutata la disciplina relativa agli anni 2018 e 2019.

4.3.- Prima di definire la questione sollevata dalla Regione Veneto, si rende opportuna una precisazione sull'ambito materiale in cui si colloca la norma impugnata. Come visto, la ricorrente riconduce l'art. 41-*bis* alle materie «governo del territorio» e «protezione civile». La norma impugnata interviene effettivamente in tali materie (sulle costruzioni in zona sismica si vedano, *ex multis*, le sentenze n. 232 e n. 60 del 2017 e n. 272 del 2016) ma essa è idonea ad incidere anche su altre. Poiché, come visto, il contesto normativo nel quale questa Corte deve muoversi è quello dell'originario art. 41-*bis*, occorre rilevare che l'originario comma 1 di tale articolo, pur rivolto solo a comuni situati in zone sismiche, non contemplava specificamente interventi aventi finalità antisismiche ma si riferiva a generici «interventi di opere pubbliche». Nemmeno i primi due criteri di priorità fissati dal comma 3 avevano a che fare con la finalità antisismica ma facevano riferimento soltanto alla dimensione dei comuni e al livello della progettazione.

L'attuazione ricevuta dalla norma impugnata per il 2017 (con il decreto del Ministro dell'interno 13 dicembre 2017, recante «Contributo erariale per il finanziamento delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva relativa ad interventi di opere pubbliche») conferma che le opere pubbliche finanziabili in virtù della norma impugnata erano di vario tipo. Il decreto ministeriale ha finanziato solo opere conformi al primo criterio di priorità - dal momento che l'ammontare delle relative richieste superava il budget disponibile - e fra esse si trovano, oltre a opere di adeguamento antisismico di diverse strutture, anche interventi di altra natura.

Questa Corte ha già chiarito, per quanto riguarda le attribuzioni legislative delle regioni ordinarie, che «i lavori pubblici “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenza numero 303 del 2003)» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 45 del 2010, n. 256 del 2007 e n. 303 del 2003). La norma impugnata è quindi idonea a incidere su materie ulteriori rispetto al «governo del territorio» e alla «protezione civile», eventualmente anche di competenza statale.

4.4.- Precisato ciò, si può passare ad affrontare le questioni sollevate dalla Regione.

Auspicando «l'intervento diretto delle Regioni in sede di determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse», la ricorrente chiede in sostanza a questa Corte di introdurre due distinti raccordi con le regioni: la richiesta è inammissibile relativamente al primo profilo, non fondata per il secondo.

In generale, la Regione fa leva sul fatto che, come visto, l'art. 41-*bis* prevede un fondo suscettibile di coinvolgere (anche) materie regionali (in primis, governo del territorio e protezione civile), e che pertanto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, dovrebbe essere previsto un coinvolgimento degli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 78 e n. 71 del 2018). Nel caso di specie, tuttavia, il richiamato orientamento non può trovare applicazione.

La richiesta di coinvolgimento delle regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione del fondo è inammissibile per oscurità della censura (sentenze n. 175 e n. 114 del 2017, n. 127 e n. 43 del 2016). A differenza di quanto sembra implicitamente postulare la ricorrente, la disposizione impugnata non regola le modalità di determinazione dei criteri di assegnazione dei contributi, che sono già direttamente fissati dalla norma stessa (art. 41-*bis*, commi 3 e 4), sicché la censura avente ad oggetto la mancata previsione di un raccordo con le regioni in sede di determinazione dei criteri risulta oscura. Poiché i criteri sono individuati direttamente dalla legge, non è chiaro - e comunque non è spiegato nel ricorso - in che modo questa Corte potrebbe, con una pronuncia additiva, prevedere il richiesto coinvolgimento.

Quanto alla richiesta previsione di un «intervento diretto delle Regioni in sede di [...] distribuzione delle relative risorse», si può osservare che effettivamente l'art. 41-*bis*, comma 3, prevede che l'assegnazione dei contributi ai comuni venga operata con decreto ministeriale, senza alcun coinvolgimento degli enti territoriali. Ma si deve ugualmente riconoscere che, nell'adot-



tare tale decreto, l'amministrazione non compie alcuna scelta né valutazioni di sorta, nemmeno di natura semplicemente tecnica. Il comma 4 dispone infatti che, «[f]erme restando le priorità di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del comma 3, qualora l'entità delle richieste pervenute superi l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione è effettuata a favore dei comuni che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente rispetto al risultato di amministrazione risultante dal rendiconto della gestione del medesimo esercizio». E, in base al comma 5, «[I]e informazioni sul fondo di cassa e sul risultato di amministrazione sono desunte dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al rendiconto della gestione trasmesso ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, alla banca dati delle amministrazioni pubbliche [...]».

In virtù di tali previsioni, dunque, i contributi sono assegnati a seguito della mera attività di accertamento, non complesso, di un dato contabile, come è confermato anche dal citato decreto ministeriale attuativo del 13 dicembre 2017, che reca in allegato la graduatoria dei comuni, redatta sulla base del rapporto fra fondo di cassa e risultato di amministrazione. Il principio di leale collaborazione richiede il coinvolgimento regionale nelle scelte statali o nelle valutazioni anche non discrezionali oppure negli accertamenti complessi dello Stato, che possano incidere sull'autonomia regionale, mentre esso risulta non pertinente rispetto ad atti non complessi di mero accertamento di dati contabili. Questa Corte ha già respinto censure con le quali si invocava il coinvolgimento regionale nel procedimento di determinazione del maggior gettito riservato allo Stato, osservando che la partecipazione regionale è necessaria «solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa» (sentenze n. 77 del 2016, n. 42 del 2013, n. 265 e n. 143 del 2012; si vedano anche le sentenze n. 273 del 2013 e n. 272 del 2005).

A riprova di tale conclusione, si può osservare che, qualora si affermasse la necessità di coinvolgere la Conferenza unificata nella procedura di approvazione del decreto di assegnazione dei contributi, ciò non gioverebbe all'autonomia degli enti territoriali, visto che la loro interlocuzione in sede di riadozione del decreto non potrebbe influire sul suo contenuto.

5.- La Regione Toscana ha impugnato anche l'art. 48, commi 4 e 6, lettera *a)*, del d.l. n. 50 del 2017.

5.1.- La disposizione, secondo la ricorrente, violerebbe in primo luogo l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

Si pone in via preliminare il tema della ridondanza sul riparto delle competenze fra Stato e regioni delle asserite violazioni di parametri diversi da quelli riguardanti tale riparto. La ricorrente offre sul punto una adeguata motivazione facendo riferimento alla supposta incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulla propria potestà legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale. La norma statale impugnata avrebbe, a suo dire, anche l'effetto di vanificare la disciplina contenuta all'art. 84 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), che ha istituito il lotto unico regionale come articolazione territoriale cui riferire la gara per la scelta del gestore del servizio.

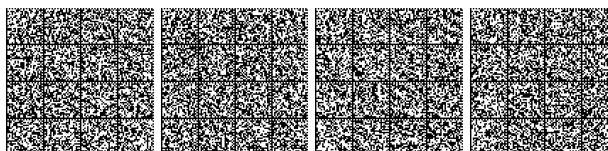
La censura supera dunque il vaglio di ammissibilità, ma deve essere respinta nel merito.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato alla verifica dell'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 287 e n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007).

Il d.l. n. 50 del 2017 reca «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo» e, nel suo preambolo, il Governo fa riferimento, per quanto qui di interesse, alla necessità straordinaria e urgente di introdurre «misure volte a favorire la crescita economica del Paese».

Tali ragioni - soprattutto alla luce delle pesanti conseguenze della crisi economica che aveva colpito il Paese - non sono affette da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà, avuto riguardo al largo margine di elasticità che connota l'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza, al fine di consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenza n. 171 del 2007).

Le disposizioni segnatamente censurate - recanti misure per promuovere la più ampia partecipazione alle procedure di scelta del gestore dei servizi di trasporto locale e regionale, nel quadro di un complesso sinergico di interventi riguardanti l'intero settore della mobilità (artt. da 47 a 52) - non sono, inoltre, estranee o dissonanti rispetto alle finalità dichiaratamente perseguite dal decreto. I servizi di trasporto esercitano infatti un'influenza decisiva sulla competitività complessiva del sistema economico, rientrando tra le priorità industriali del Paese. L'esigenza di razionalizzarle e renderle efficienti è resa ancor più pressante dalla circostanza che l'obbligo per tutte le amministrazioni di concorrere al risanamento della finanza pubblica si è tradotto negli ultimi anni in tagli ai trasferimenti erariali verso le regioni e gli enti locali e questo ha spesso comportato una diminuzione dei servizi offerti.



Ai fini del riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., questa Corte ha affermato che «[l]a urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012).

Su queste basi la lamentata eterogeneità - tratteggiata peraltro in termini alquanto vaghi - non sussiste, poiché tutte le misure contemplate dal d.l. n. 50 del 2017, per quanto attinenti ad ambiti materiali diversi (segnatamente: finanza pubblica, ausilio alle zone terremotate e messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico, rilancio economico e sociale) sono accomunate da un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico.

5.2.- Con altro ordine di motivi, la Regione Toscana deduce la violazione della potestà legislativa residuale regionale in materia di organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale di cui all'art. 117, quarto comma Cost., dal momento che la norma statale priverebbe gli enti territoriali della possibilità di decidere come organizzare il servizio di trasporto e il livello ottimale della sua gestione.

Lamenta altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto non sarebbe invocabile la potestà legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza». L'articolazione del bacino in più lotti non garantirebbe maggiore efficienza e concorrenza, e la fondatezza di tale assunto sarebbe avvalorata dall'art. 51 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che affida alla singola stazione appaltante la scelta della deroga rispetto alla suddivisione dell'appalto in più lotti, con l'onere di motivarla (così disporrebbe anche il “considerando” n. 78 della direttiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE).

I due ordini di motivi - che, in quanto speculari, possono essere trattati congiuntamente - non sono fondati.

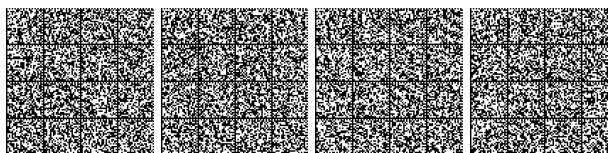
L'identificazione della materia in cui si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina da essa stabilita, tenendo conto altresì della sua *ratio* e dell'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2014, n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007).

Il comma 4 dell'art. 48 prevede che, ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area. Tali eccezioni sono disciplinate con delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera *f*), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dal comma 6, lettere *a*) e *b*), dello stesso art. 48.

La scelta normativa di distinguere la dimensione organizzativa ottimale del servizio di trasporto da quella prettamente gestionale si fonda sulla considerazione che la previsione di lotti molto ampi può non garantire un miglioramento in termini di superiore efficienza e di ottimizzazione dei processi produttivi, atteso l'impatto talora trascurabile delle economie di scala nel trasporto pubblico locale, in ragione delle diverse caratteristiche geografiche e demografiche del territorio italiano. La predisposizione di un lotto unico costituisce, al contrario, una rilevante barriera di accesso al mercato, in quanto limita fortemente la platea dei soggetti in possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare per il trasporto pubblico locale. Il ricorso a una pluralità di operatori all'interno di uno stesso ambito territoriale ottimale consente invece che anche imprese di medie e piccole dimensioni possano presentare, per quanto possibile, offerte in forma singola, e che siano favorite forme di concorrenza per comparazione tra gli operatori titolari di contratti di servizio gestiti dallo stesso soggetto pubblico.

Così ricostruito il contenuto e il fondamento della disposizione censurata, essa va ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza», di esclusiva pertinenza statale.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007).



Su queste basi, la disciplina in esame - diretta segnatamente a individuare un numero di lotti superiore al bacino di programmazione, quale condizione necessaria (salvo eccezioni derivanti dalle specifiche caratteristiche del mercato e del territorio interessato) per garantire la più ampia contendibilità delle gare, che rischierebbero di essere altrimenti riservate a pochissimi partecipanti - rientra appieno nell'accezione dinamica di concorrenza, che, come detto, contempla anche le misure pubbliche volte a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali.

Tale conclusione trova riscontro anche nella giurisprudenza costituzionale che riconduce alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza», sia la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (*ex plurimis*, sentenze n. 93 del 2017, n. 117 del 2015, n. 28, n. 22 e n. 2 del 2014, n. 46 del 2013, n. 123 del 2011, n. 325 del 2010, n. 246 del 2009 e n. 80 del 2006), sia più in generale le norme che regolano le procedure di gara per l'aggiudicazione dei contratti pubblici (*ex plurimis*, sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007).

Il riferimento alla tutela della concorrenza è coerente anche con l'assegnazione all'Autorità di regolazione dei trasporti della funzione di definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione. Questa Corte ha già escluso che le competenze regolatorie conferite a tale Autorità determinino un'interferenza con le competenze regionali, dal momento che le sue funzioni, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 41 del 2013).

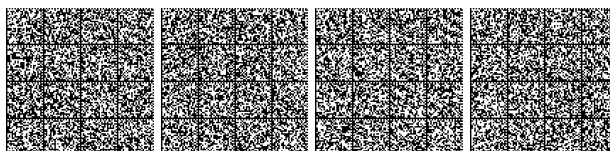
L'attribuzione della nuova competenza in capo al regolatore indipendente è, del resto, rispettosa dei canoni di adeguatezza e proporzionalità - cui deve attenersi l'esercizio della competenza trasversale per la «tutela della concorrenza» quando interseca titoli di potestà regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 325 del 2010 e n. 452 del 2007) - in quanto non esaurisce le attribuzioni delle amministrazioni locali. Infatti, sia pure nel quadro definitorio fornito dall'Autorità di regolazione dei trasporti, saranno pur sempre tali attribuzioni a determinare la dimensione concreta del lotto oggetto delle procedure di gara.

5.3.- Con l'ultima censura, la ricorrente si duole del fatto che le disposizioni impugnate violerebbero il principio di leale collaborazione sotto due differenti profili: da un lato, la disciplina avrebbe dovuto essere emanata d'intesa con le regioni, come sancito dalla sentenza di questa Corte n. 251 del 2016; dall'altro, il compito di definire le deroghe alla regola della obbligatoria suddivisione dei bacini di mobilità in più lotti ai fini della gara verrebbe affidato in via esclusiva all'Autorità di regolazione dei trasporti senza alcun coinvolgimento delle Regioni, pur essendo queste ultime titolari della potestà in materia di trasporto e in grado di offrire importanti elementi conoscitivi del territorio ai fini dell'articolazione delle gare. Per quanto non espressamente evocati, il riferimento agli artt. 5 e 120 Cost. emerge in modo chiaro, ancorché implicito, dall'intero contesto dell'impugnativa.

Anche tale questione è infondata.

Il principio di leale collaborazione non opera quando lo Stato - come accade nella fattispecie normativa in contestazione - esercita la sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (*ex plurimis*, sentenza n. 339 del 2011), la cui natura trasversale funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014). Nel caso in cui si tratti di una competenza esclusiva dello Stato, infatti, non ricorre neppure quella inscindibile commistione tra diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni che hanno eccezionalmente giustificato le conclusioni della sentenza n. 251 del 2016 (riferite, per altro, al procedimento di delegazione e non alla decretazione d'urgenza).

Si deve inoltre aggiungere - con specifico riguardo alla leale collaborazione da attuare sul versante dell'attività amministrativa - che tale principio «attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece le Autorità indipendenti [...] chiamate ad operare "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione"». Esse dovranno, invece, agire nel rispetto delle modalità di partecipazione previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241 [...] e dalle altre leggi dello Stato applicabili alle Autorità indipendenti [...]» (sentenza n. 41 del 2013).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge 29 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e connesse alle stesse funzioni non fondamentali, restando riservata al legislatore statale l'individuazione del quantum da trasferire;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, nella parte in cui determina la riduzione della quota del fondo per il trasporto pubblico locale spettante alla regione interessata nella misura del 20 per cento, anziché fino al 20 per cento, in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promosse dalle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48, commi 4 e 6, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo e quarto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 138

Sentenza 8 maggio - 27 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Percorsi formativi e informativi volti a promuovere la diffusione delle tecniche salvavita e di disostruzione pediatrica - Copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), art. 6, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 giugno-4 luglio 2017, depositato in cancelleria il 7 luglio 2017, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

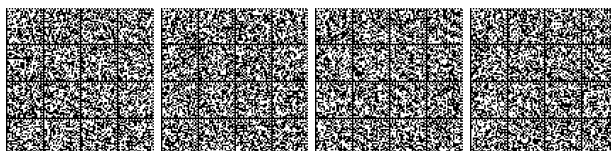
udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 30 giugno-4 luglio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare).

Il ricorrente, dopo aver evidenziato che la legge reg. Piemonte n. 7 del 2017 prevede percorsi formativi e informativi volti a promuovere la diffusione, al di fuori dell'ambiente ospedaliero, delle tecniche salvavita, della prevenzione primaria, della disostruzione delle vie aeree in ambito pediatrico con rianimazione cardiopolmonare e degli elementi di primo soccorso (artt. 2, 3 e 4), lamenta che gli oneri connessi non ricevano la necessaria copertura per l'esercizio 2018. Infatti, l'impugnato art. 6 della legge regionale, dopo averli quantificati in euro 100.000,00 annui (comma 1), dispone che a essi, per il biennio 2017-2018, si provveda con le risorse finanziarie di cui alla missione 20, programma 20.03, del bilancio di previsione 2017-2019 (comma 2). Tale posta di bilancio, tuttavia, non avrebbe alcuna capienza per l'esercizio 2018. Ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale della norma di copertura finanziaria e, conseguentemente (si cita, in particolare, la sentenza n. 214 del 2012), delle disposizioni sostanziali generatrici della spesa, ovvero, nella fattispecie, dell'intera legge.



2.- Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo il rigetto del ricorso.

Secondo la resistente, le spese previste dall'intervento legislativo in considerazione avrebbero natura "continuativa e ricorrente", incidendo su una pluralità indefinita di esercizi finanziari, con la conseguenza che la relativa copertura potrebbe essere fornita con la legge di bilancio di previsione per l'esercizio 2018, attingendo al «Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente», istituito dall'art. 21 della legge della Regione Piemonte 11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte).

3.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha negato la natura continuativa delle spese previste dalla legge reg. Piemonte n. 7 del 2017, in quanto destinate a verificarsi solo nel biennio 2017-2018. Sostiene che, comunque, il difetto di copertura riguarderebbe anche l'esercizio 2019.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare).

La citata legge regionale prevede percorsi formativi e informativi volti a promuovere la diffusione, al di fuori dell'ambiente ospedaliero, delle tecniche salvavita, della prevenzione primaria, della disostruzione delle vie aeree in ambito pediatrico con rianimazione cardiopolmonare e degli elementi di primo soccorso (artt. 2, 3 e 4).

Il ricorrente lamenta che, per l'esercizio 2018, gli oneri connessi non ricevano la necessaria copertura da parte della disposizione censurata.

Secondo il ricorrente la norma impugnata «non assicurando idonea copertura finanziaria, viola il principio fondamentale di copertura finanziaria delle leggi enunciato dall'art. 81, terzo comma, Cost., con conseguente illegittimità costituzionale, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 214 del 2012, dell'intera legge».

La Regione Piemonte, costituitasi in giudizio, sostiene che le spese previste dall'intervento legislativo in considerazione avrebbero natura continuativa, asserendo che la copertura finanziaria possa essere fornita con la legge di bilancio di previsione relativa all'esercizio successivo.

Nella memoria illustrativa, depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri nega la natura continuativa delle spese previste dalla legge reg. Piemonte n. 7 del 2017 e sostiene che, nel caso in cui gli oneri fossero riferiti al triennio 2017-2019, il difetto di copertura riguarderebbe anche l'esercizio 2019.

2.- Occorre sottolineare preliminarmente che il ricorso censura le modalità di copertura della spesa necessaria per i nuovi servizi relativamente al solo esercizio 2018, ma fa discendere da tale preteso vizio l'invalidità dell'intera legge.

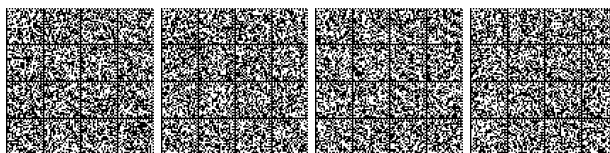
Pertanto, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che il vizio di copertura riguarderebbe anche l'ultimo anno del bilancio triennale in vigore al momento della promulgazione della legge, cioè l'esercizio 2019, laddove fosse accettato l'assunto della difesa regionale secondo cui «gli oneri si manifestano sul triennio anziché sul biennio».

Non è dubbio, anche per esplicita ammissione del legislatore regionale, che i servizi istituiti con la legge impugnata siano generatori di nuova spesa. Lo stesso art. 6, comma 1, della legge medesima, nell'indicare le risorse necessarie per la realizzazione dei percorsi formativi e informativi, quantifica gli oneri complessivi «per ciascun anno del bilancio di previsione finanziario 2017-2019» in euro 100.000, individuando nella missione 13 (Tutela della salute), programma 13.08 (Politica regionale unitaria per la tutela della salute), del bilancio 2017 la posta di imputazione della spesa.

Il successivo comma 2 del medesimo art. 6 precisa, tuttavia, che «[a]gli oneri di cui al comma 1, si provvede per il biennio 2017-2018 con le risorse finanziarie della missione 20 programma 20.03 del bilancio di previsione finanziario 2017-2019».

Alla luce della formulazione letterale dell'art. 6, appare assolutamente priva di fondamento la difesa della Regione circa la natura "continuativa e ricorrente" della spesa, poiché non tiene in considerazione che i nuovi servizi, in quanto tali, comportano un nuovo onere che deve, a sua volta, trovare copertura sia all'interno del bilancio annuale che in quello triennale.

Ai fini dello scrutinio della questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri occorre invece individuare esattamente il significato dell'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2017 e, in particolare, il rapporto tra il comma 2, laddove è disposta la realizzazione dei percorsi formativi e informativi con le risorse finanziarie provenienti dalla missione 20.03 «Fondi e accantonamenti - Altri fondi» - che è ascrivibile alla categoria dei fondi di riserva successivamente meglio descritta - per il biennio 2017-2018, e il comma 1, il quale prevede oneri «complessivamente pari a 100.000 euro per ciascun anno del bilancio di previsione finanziario 2017-2019», ovvero per il triennio 2017-2019, con imputazione al predetto programma 13.08.



Alla singolare formulazione della norma occorre conferire l'unica accezione conforme a Costituzione e, ancor prima, a elementari canoni di razionalità. I richiamati enunciati normativi non possono che significare che il legislatore regionale - dopo aver quantificato, con specificazione annuale, la spesa del triennio - si è preoccupato di prelevare le risorse dal fondo di riserva 2017 per il biennio 2017-2018.

L'esposta interpretazione trova fondamento nella natura della partita di spesa, da cui il legislatore regionale attinge le risorse per la copertura degli oneri del biennio, vale a dire la missione 20 (Fondi e accantonamenti), programma 20.03 (Altri fondi), del Titolo 1 della spesa. Si tratta di un fondo di riserva dal quale è possibile soltanto attingere risorse per creare o implementare altre partite di spesa, ma su cui è preclusa l'imputazione diretta.

Da ciò consegue che la copertura di 200.000 euro per il biennio 2017-2018 avviene - secondo il legislatore regionale - prelevando detta somma dallo stanziamento della missione 20, programma 03, che presentava, al Titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione 2017, uno stanziamento di competenza di euro 722.686.572,75 e uno stanziamento di cassa di euro 210.566.265,73, entrambi capienti rispetto alla somma del fabbisogno del biennio 2017-2018. Ne deriva che la somma così prelevata dal fondo e attribuita alla missione 13, programma 13.08, è idonea a coprire sia l'onere del 2017 che quello del 2018, le cui risorse sono entrambe allocate alla competente partita di spesa.

I principi contabili non vietano di coprire - attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva - la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa.

3.- Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata, riguardando il solo esercizio 2018, per il quale - come già evidenziato - il prelievo dal fondo di riserva 2017 era corredato da idoneo stanziamento.

Non può essere peraltro preso in considerazione il profilo di censura relativo all'esercizio 2019, proposto dal ricorrente solo nella memoria illustrativa e del tutto estraneo all'originario *thema decidendum* delineato nel ricorso.

Non assume rilievo, quindi, l'eventuale indagine circa l'esistenza, o meno, di valida copertura per l'esercizio 2019.

3.1.- Nondimeno, non si può non rilevare che, nel momento in cui viene deliberata l'assunzione di un nuovo servizio e quantificata la corrispondente spesa per il triennio relativo al coevo bilancio triennale, attraverso il prelievo da uno specifico fondo congruente con tali finalità, si pone in essere una variazione di bilancio che deve essere illustrata nella sua complessiva neutralità.

In altre parole, una legge che istituisce un nuovo servizio, coprendone la spesa attraverso il prelievo da un fondo di riserva, è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone - sia pure in modo compensativo - le singole componenti.

Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa.

Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza.

Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria.

È stato già affermato per quel che concerne il bilancio consuntivo delle Regioni - ma le considerazioni valgono per tutti gli atti normativi che incidono sul bilancio di previsione, istituendo nuove spese - che la «sostanziale articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata - nel testo della legge - «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017).

4.- In conclusione, pur nel problematico contesto che ha caratterizzato la genesi e l'articolazione della legge impugnata, e ferma restando per la Regione l'impossibilità di dar seguito per gli esercizi successivi al 2018 a spese non coperte nelle forme di legge (nel caso in cui a ciò non si sia provveduto), la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata poiché: *a)* la copertura della spesa dell'esercizio 2018, l'unica oggetto di censura nel ricorso, risulta conforme a legge; *b)* il preteso difetto di copertura dell'esercizio 2019 è stato evocato solo nella memoria illustrativa del ricorrente e, non essendo incluso nell'originario *thema decidendum*, esula dal presente giudizio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Piemonte 26 aprile 2017, n. 7 (Disposizioni in materia di distruzione pediatrica e di riabilitazione cardiopolmonare), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180138

N. 139

Sentenza 8 maggio - 2 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Delega al Governo per la revisione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale - Istituzione del Sistema informativo per il biologico (SIB) che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale, per la gestione dei procedimenti amministrativi degli organismi di controllo relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico - Obbligo, per le Regioni, di attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi regionali - Utilizzazione del SIB in caso di inadempimento - Istituzione della Banca delle terre agricole presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare.

- Legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), artt. 7, comma 5; 15, commi 1, 2, lettera *d*), e 5; 16.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 15, commi 1, 2, lettera *d*), e 5; 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 10 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2016, iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2016 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso n. 65 del 2016, la Regione Veneto ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 7, comma 5; 15, commi 1, 2, lettera *d*), e 5; 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

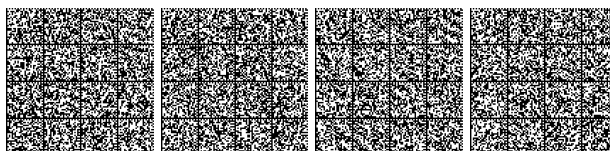
In particolare, l'art. 7, comma 5, è impugnato per violazione degli artt. 81, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.; l'art. 15, commi 1, 2, lettera *d*), e 5, per violazione degli artt. 81, 97, 117, quarto comma, e 118 Cost. nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.; l'art. 16 per violazione degli artt. 3, 97, 117, quarto comma, e 118 Cost.

1.1.- L'art. 7 prevede l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa con la Conferenza unificata, del Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico. Al comma 5 statuisce che «[l]e regioni dotate di propri sistemi informatici per la gestione dei procedimenti relativi all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, attivano i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi regionali. In mancanza dell'attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa entro il predetto termine, gli operatori utilizzano il SIB».

A parere della Regione Veneto, quanto disposto dall'ultimo periodo solo all'apparenza afferirebbe alla funzione del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, assegnata dall'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. alla competenza esclusiva statale, in quanto trascenderebbe tale ambito materiale determinando una lesione delle competenze regionali costituzionalmente garantite in materia di agricoltura e organizzazione amministrativa regionale.

Infatti, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale andrebbe intesa come «un mero potere legislativo di coordinamento» (sentenza n. 271 del 2005), di tipo tecnico e il cui esercizio, comunque, non potrebbe comprimere la competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa. Al contrario, la disposizione impugnata - sostiene sempre la Regione Veneto -, lungi dal limitarsi al coordinamento suddetto, prevederebbe, in caso di mancata intesa tra le parti, la surrogazione del sistema informativo statale a quelli regionali.

Per effetto di tale forma impropria di "sanzione", la Regione si vedrebbe costretta a esercitare le proprie competenze amministrative in materia di agricoltura e di acquacoltura biologiche secondo le modalità procedurali predisposte dallo Stato, il che - oltre a violare l'art. 117, quarto comma, e l'art. 118 Cost. - contrasterebbe con il canone di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., modificando le modalità di esercizio della pubblica potestà, senza ragioni idonee a giustificare tale scelta e rischiando di ingenerare effetti negativi in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa regionale.



Inoltre tale surrogazione forzosa di sistemi procedurali informatici produrrebbe anche maggiori spese derivanti dal passaggio da un sistema informativo ad un altro, con conseguente violazione degli artt. 81 e 119 Cost.

Sarebbe infine irragionevole - sempre a parere della ricorrente - collegare un effetto surrogatorio automatico in danno delle Regioni al mancato raggiungimento di un'intesa con lo Stato, il quale potrebbe dipendere da un dissenso unilaterale espresso da parte del Governo o da ragioni puramente tecniche (legate anche alla brevità del termine previsto). Peraltro, la forma di raccordo disciplinata dalla disposizione impugnata, pur essendo qualificata in termini di intesa, si presenterebbe come altamente insufficiente, in quanto non è prevista alcuna ulteriore forma di concertazione atta a superare le ragioni del mancato accordo. Dal che deriverebbe altresì la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1.2.- L'art. 15, commi 1 e 2, lettera *d*), e 5, della legge n. 154 del 2016 violerebbe, a parere della ricorrente, gli artt. 97, 117, quarto comma, e 118 Cost. nonché il principio di leale collaborazione.

La disposizione, al primo comma, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati, fra l'altro, al riordino degli enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Il comma successivo, nell'elencare i principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto ad osservare nella predisposizione di tali decreti legislativi, indica, tra gli altri, la «riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) anche attraverso la revisione delle funzioni attualmente affidate all'Agenzia medesima e, in particolare, dell'attuale sistema di gestione e di sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di cui all'articolo 15 della legge 4 giugno 1984, n. 194, nonché del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale» prevedendo i seguenti indirizzi: «l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli».

Secondo la Regione Veneto, ciò andrebbe ben oltre i limiti afferenti all'esplicitata finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, finalità che peraltro parrebbe essere contraddetta dalla disposizione stessa.

Quest'ultima, infatti, tenderebbe a realizzare un livellamento organizzativo, procedurale e di spesa tra i diversi sistemi regionali, determinando l'effetto distorsivo per cui, ove essi presentino caratteristiche di eccellenza sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario, come nel caso della Regione Veneto, sarebbero costretti ad adeguarsi comunque ai nuovi parametri previsti dalla legislazione statale, pur ove "qualitativamente" inferiori, con la conseguente lesione in termini non solo di efficienza amministrativa, ma anche sotto il profilo economico-finanziario, con violazione dunque sia del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. che degli artt. 81 e 119 Cost.

L'imposizione di modelli organizzativi e procedurali prevista nella delega legislativa in esame - reputa sempre la ricorrente - determinerebbe inoltre un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e in materia di agricoltura, con violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

Peraltro, la previsione, quale unico strumento di concertazione intergovernativa, di un mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascun schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo potrà comunque procedere, determinerebbe, sia per il carattere "debole" dell'intervento della conferenza intergovernativa sia per l'esiguità del termine previsto, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1.3.- L'art. 16 della legge n. 154 del 2016 prevede l'istituzione, presso l'Istituto di Servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), della Banca delle terre agricole, con «l'obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto degli stessi nonché sulle procedure di accesso alle agevolazioni di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni».

La Regione Veneto sottolinea che tale disposizione, pur facendo salva la eventuale disciplina regionale relativa alla gestione dei terreni incolti e abbandonati, verrebbe sostanzialmente a sovrapporsi a quest'ultima senza che sia prevista alcuna forma di coordinamento.



In particolare - segnala la ricorrente - la legge della Regione Veneto 8 agosto 2014, n. 26 (Istituzione della banca della terra veneta), al fine di valorizzare il proprio patrimonio agricolo e le altre superfici agricole del territorio regionale, ha istituito la «Banca della terra veneta», la quale contiene un inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni suscettibili di coltivazione e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di assegnazione, comprensivo dei terreni abbandonati o incolti, nonché dei beni i cui proprietari o aventi causa abbiano segnalato alla Regione la disponibilità a cederne la conduzione a terzi. È altresì previsto che la Giunta regionale, ai sensi dell'art. 5 della legge 4 agosto 1978, n. 440 (Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate), provvede alle assegnazioni per l'utilizzo dei beni inseriti nella banca dati in parola, mediante espletamento di procedure a evidenza pubblica.

Si determinerebbe, dunque, una sovrapposizione disciplinatoria che solo apparentemente sarebbe risolta dalla riserva di cui al comma 6 del medesimo art. 16 della legge n. 154 del 2016. La ricorrente paventa, difatti, il sorgere di conflitti tra potenziali acquirenti di un medesimo terreno agricolo abbandonato, non risolvibili mediante una mera operazione di ermeneusi.

Tale sovrapposizione regolatoria e la mancanza di un sistema di soluzione di eventuali conflitti, induce la ricorrente a sostenere che il censurato art. 16 presenta gravi profili di irragionevolezza e di lesività del canone di buon andamento, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., violazione che ridonderebbe in una lesione della competenza legislativa regionale residuale, e dunque esclusiva, in materia di agricoltura, ex art. 117, quarto comma, Cost. nonché in un'invasione della competenza amministrativa regionale di cui all'art. 118 Cost., essendo l'assegnazione dei terreni agricoli abbandonati affidata dalla stessa legge statale alla competenza delle Regioni.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito deducendo l'infondatezza delle censure prospettate dalla Regione Veneto.

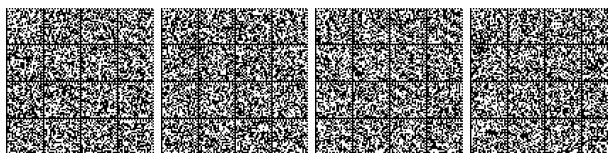
2.1.- Quanto alla questione relativa all'art. 7, comma 5, della legge n. 154 del 2016, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che, se è vero che quello previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. è «un mero potere legislativo di coordinamento» e che tale potere è «rivolto unicamente a un coordinamento di tipo tecnico, ove questo sia ritenuto opportuno dal legislatore statale [...] e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa», come rileva la stessa Regione, è altrettanto vero che, proprio in base alla predetta giurisprudenza, il predetto potere di coordinamento «si giustifica alla luce della necessità di assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» e che «certamente attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati» (sentenze n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004) ed è altrettanto vero che «la conduzione diretta del sistema informativo statistico ed informatico - dato che questo non può non riguardare l'intero territorio nazionale - costituisce il mezzo idoneo a che il sistema stesso risulti complessivamente coordinato» (sentenza n. 50 del 2005).

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, inoltre, che la norma impugnata troverebbe il suo principale fondamento nell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost. che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di rapporti con l'Unione europea. E ciò in quanto il regolamento (CE) della Commissione n. 889/2008 del 5 settembre 2008 - recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli - prevede in capo agli Stati membri precisi «obblighi informativi» (in particolare, agli artt. 93 e 94), tra i quali rientra quello della pubblicazione delle informazioni, anche mediante sistemi informatici, relative agli elenchi aggiornati degli operatori biologici.

A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, verrebbe sì in rilievo la materia agricoltura, rientrante nell'ambito della competenza residuale delle Regioni in base all'art. 117, quarto comma, Cost., ma si intersecherebbe con materie appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *s*), Cost.

In base, poi, al riparto di competenze tra Stato e Regioni e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., la disposizione censurata prevederebbe sia il mantenimento dei sistemi informativi regionali, sia una fase di cooperazione nel flusso delle informazioni tra questi ultimi e il SIB, sia il coinvolgimento delle Regioni in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni.

La previsione di una surrogazione del sistema informatico statale nel caso di mancata intesa fra le parti sarebbe, poi, giustificata dalla particolare posizione attribuita allo Stato per garantire l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento generale della Repubblica (artt. 5 e 120 Cost.) in materie di rilevante interesse nazionale, che richiedono una disciplina uniforme nel rispetto degli obblighi posti a livello comunitario.



Sarebbe, quindi, priva di fondamento anche la censura con la quale si lamenta che l'eventuale surrogazione del sistema informativo statale a quelli regionali violerebbe, oltre all'art. 117, quarto comma, Cost., anche gli artt. 97 e 118 Cost., senza ragioni sostanziali che giustificano tale scelta. Ed anzi, proprio sulla base di quest'ultimo articolo, la norma impugnata attribuirebbe per sussidiarietà al sistema informativo statale le funzioni finalizzate a garantire l'esecuzione degli impegni assunti verso l'Unione europea, allo scopo di assicurare, per l'ipotesi in cui non siano adeguatamente ed efficacemente esercitate le funzioni a livello regionale sulla trasmissione dei dati informatici, l'esercizio a carattere unitario richiesto dalla citata normativa europea.

Infondata sarebbe anche la censura relativa alle presunte maggiori spese derivanti dal passaggio da un sistema informativo ad un altro, in quanto la norma impugnata non prevederebbe affatto l'eliminazione dei sistemi informatici regionali e, di conseguenza, non si profilerebbe la sussistenza di danni economici per il passaggio da un sistema informativo ad un altro, non essendo le Regioni obbligate a detto passaggio.

Quanto alla pretesa lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., viene infine ricordato che l'intesa rappresenterebbe, tra gli strumenti attuativi del consenso, l'espressione più rilevante e paradigmatica della collaborazione fra Stato e Regioni.

2.2.- Infondata sarebbe anche la seconda questione promossa dalla Regione Veneto relativa all'art. 15, commi 1, 2, lettera *d*), e 5 della legge n. 154 del 2016, perché il modello organizzativo omogeneo previsto per i sistemi di organismi pagatori regionali non sarebbe una previsione incondizionata, a sé stante, ma andrebbe letta nel quadro delle disposizioni precedenti (affermazione del principio di sussidiarietà) e seguenti (riorganizzazione tesa a garantire l'efficienza di erogazione dei servizi e del sistema dei pagamenti) e non contrasterebbe con il principio della riduzione dei costi pubblici.

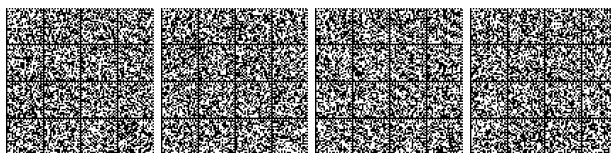
Con riferimento alla censurata disciplina del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale recante un "modello organizzativo omogeneo per gli organismi pagatori regionali", viene sottolineato che la normativa dell'Unione europea prevede che, per ottenere il riconoscimento dall'Autorità competente dello Stato membro, gli Organismi pagatori devono essere Servizi od Organismi che dispongono di una struttura organizzativa in grado di soddisfare i requisiti di cui all'allegato I del regolamento (CE) 11 marzo 2014, n. 907/2014 - recante regolamento delegato della Commissione che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro -, ai fini dello svolgimento delle funzioni connesse alla gestione ed al controllo delle spese del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), senza specificare la natura di tale struttura e demandando al sistema amministrativo dei singoli Stati membri. La disposizione in esame risulterebbe in linea con l'osservanza del principio di sussidiarietà contenuto nell'art. 118 Cost.

Viene, inoltre, rammentata la previsione contenuta nell'art. 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) 17 dicembre 2013, n. 1306/2013 - recante regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 -, relativa alla necessaria designazione da parte degli Stati membri, qualora siano riconosciuti più organismi pagatori, di un "organismo di coordinamento".

Il censurato art. 15, nel fissare i criteri e i principi da osservare nell'esercizio della delega, dispone che la riorganizzazione dell'AGEA, alla quale sono attribuite, tra le altre, le attività a carattere tecnico-operativo relative al coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, deve avvenire, appunto, anche mediante il "coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale", tenuto conto dei summenzionati impegni assunti a livello europeo. L'AGEA agisce, pertanto, come unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione per tutte le questioni relative al FEAGA e al FEASR ed è responsabile nei confronti dell'Unione europea degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla Politica agricola comune (PAC), nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo, finanziati dal FEAGA e dal FEASR.

Viene quindi sottolineato dall'Avvocatura generale dello Stato che la *ratio* del censurato art. 15, comma 2, lettera *d*), sarebbe pienamente rispondente al conseguimento dell'armonizzazione tra la potestà organizzativa regionale e la normativa nazionale di settore, oltre che in linea con gli obblighi discendenti dal citato regolamento.

2.3.- Infondata, infine, sarebbe anche la terza questione, relativa all'art. 16 della legge n. 154 del 2016, perché, ai fini del coordinamento tra la Banca delle terre agricole istituita presso l'ISMEA e le eventuali analoghe banche istituite da leggi regionali, ben potranno essere utilizzate le convenzioni tra l'ISMEA e le Regioni la cui stipula è espressamente prevista dal legislatore. Il comma 6 dell'impugnato art. 16 - che fa salve le norme contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni incolti e abbandonati - sarebbe una disposizione priva di carattere innovativo dell'ordinamento e sarebbe in linea con quanto già previsto dall'art. 14 della legge n. 440 del 1978, che demanda alle Regioni la competenza a emanare norme per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate.



Viene quindi esclusa una possibile sovrapposizione della normativa statale a quella regionale, o un conflitto di situazioni giuridiche soggettive tra i potenziali acquirenti, essendo ferme e ben distinte nella disciplina in questione le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni.

3.- In data 17 aprile 2018, la Regione ha depositato memoria, ribadendo le proprie argomentazioni a sostegno del ricorso.

In particolare, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il comma 5 dell'art. 7 della legge n. 154 del 2016, la ricorrente rileva l'inconferenza del parametro di cui all'art. 117, comma secondo, lettera a), Cost., il cui richiamo, da parte dell'Avvocatura generale, sarebbe il frutto di una confusione della competenza statale, nei rapporti tra Stato e Unione europea, a disciplinare le modalità di attuazione e di partecipazione alla formazione del diritto europeo con quella a dare attuazione e a partecipare a tale normogenesi, posto che la circostanza che una disciplina abbia rilievo comunitario non potrebbe elidere la competenza regionale nella materia interessata.

Ugualmente inconferente sarebbe il richiamo all'esigenza di garantire l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento della Repubblica in materie di rilevante interesse nazionale e al fenomeno dell'attrazione in sussidiarietà.

Quanto alla seconda questione promossa, a supporto delle proprie argomentazioni, viene richiamato l'allegato Schema di decreto legislativo attuativo della disposizione di legge impugnata, che peraltro non avrebbe ancora ricevuto l'assenso della conferenza intergovernativa. Viene inoltre segnalato che, secondo quanto risulta dagli atti allegati, nel corso dell'*iter* procedimentale di adozione del decreto delegato il Governo ha fatto riferimento all'acquisizione dell'intesa da parte della Conferenza Stato-Regioni anziché del parere, aggiungendo però che si tratta di una "mera modificazione nominale", posto che sarebbe mancato qualsivoglia forma di dialogo e confronto finalizzata a superare le perplessità rilevate dalla compagine regionale. Infine, si rammenta che esso, nonostante la proroga del termine da 12 a 18 mesi non risulterebbe ancora adottato, con conseguente esaurimento del potere delegato.

Quanto alla terza questione, avente ad oggetto l'art. 16 della legge n. 154 del 2016, si sottolinea la natura "apodittica e meramente assertiva" della difesa statale e l'irrelevanza delle convenzioni, da quest'ultima valorizzate, che ISMEA potrebbe stipulare con i competenti assessorati regionali, stante la loro indeterminatezza e il loro carattere facoltativo.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 18 ottobre 2016, la Regione Veneto ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 7, comma 5, 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, nonché 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

2.- Va preliminarmente trattata la questione relativa all'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge n. 154 del 2016, il quale - disponendo la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino di enti, società ed agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - prevede, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), con riferimento alla revisione del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale, quali criteri direttivi «l'introduzione di un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli», prescrivendo, quale unico strumento di concertazione intergovernativa, il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo potrà comunque procedere.

A parere della Regione Veneto tale disposizione violerebbe:

- gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, in quanto tenderebbe a realizzare un livellamento organizzativo, procedurale e di spesa tra i diversi livelli regionali, senza tener conto delle loro specificità, determinando l'effetto distorsivo per cui, ove essi presentino caratteristiche di eccellenza sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario, sarebbero comunque costretti ad adeguarsi ai nuovi parametri previsti dalla legislazione statale;



- gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di modelli organizzativi e procedurali prevista nella delega legislativa determinerebbe un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e in materia di agricoltura;

- l'art. 120 Cost., in considerazione del «carattere “debole” dell'intervento della conferenza intergovernativa» nonché dell'esiguità del termine previsto per il rilascio del relativo parere.

2.1.- Va rilevato che, come segnalato dalla Regione ricorrente nella propria memoria depositata il 17 aprile 2018 e dall'Avvocatura generale dello Stato in udienza, nonostante il decorso del termine legislativamente previsto, non è stato dato seguito alla delega.

La mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione.

Deve quindi essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso (sentenze n. 141 del 2016, n. 326 del 2010 e n. 71 del 2005, ordinanza n. 1 del 2017).

3.- Nel merito, le restanti questioni non sono fondate.

4.- L'art. 7 della legge n. 154 del 2016, al comma 1, istituisce il Sistema informativo per il biologico (SIB), che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico, disponendo, al successivo comma 5, l'obbligo per le Regioni dotate di propri sistemi informatici per la gestione dei procedimenti relativi all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche, di attivare (entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge) i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra il SIB e i sistemi informativi regionali.

Secondo la ricorrente, la previsione che, in mancanza dell'adeguamento dei sistemi regionali, gli operatori utilizzino il SIB, violerebbe:

- gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto la “surrogazione” del sistema informativo statale a quelli regionali determinerebbe una lesione delle competenze regionali costituzionalmente garantite in materia di agricoltura e organizzazione amministrativa regionale, esorbitando dalla funzione del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, assegnata dall'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. alla competenza esclusiva statale;

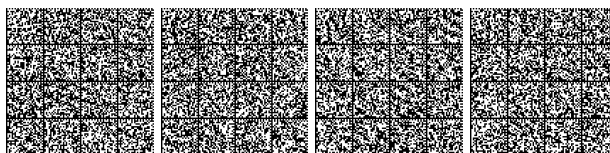
- l'art. 97 Cost., in quanto modificherebbe le modalità di esercizio della pubblica potestà, senza ragioni idonee a giustificare la scelta, costringendo la Regione a esercitare le proprie competenze amministrative in materia di agricoltura e di acquacoltura biologiche secondo le modalità procedurali predisposte dallo Stato e rischiando di ingenerare effetti negativi in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa regionale;

- gli artt. 81 e 119 Cost., in quanto comporterebbe maggiori spese derivanti dal passaggio da un sistema informativo ad un altro;

- l'art. 120 Cost., in quanto collegerebbe un effetto surrogatorio automatico in danno delle Regioni al mancato raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni, il quale potrebbe dipendere da un dissenso unilaterale espresso dal Governo o da ragioni puramente tecniche (legate anche alla brevità del termine previsto), e, peraltro, prevederebbe una forma di raccordo che, pur essendo qualificata in termini di intesa, si presenterebbe altamente insufficiente e lesiva del principio di bilateralità, non essendo prevista alcuna ulteriore forma di concertazione atta a superare le ragioni del mancato accordo.

4.1.- Va ricordato, in linea generale, che la competenza statale nella materia concernente il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni «strumentali per “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013)» (sentenze n. 284 e n. 251 del 2016).

Ebbene, la previsione in esame rappresenta una misura tecnico-operativa indispensabile per garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e quello nazionale, ove permanga, a seguito dell'inadempimento regionale, una situazione di non comunicabilità tra di essi.



La disposizione censurata rientra, pertanto, nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui al secondo comma, lettera *r*), dell'art. 117 Cost. e non viola gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., non determinando alcuna lesione delle competenze regionali.

Neppure viola l'art. 97 Cost. in quanto, all'opposto, serve proprio a garantire l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi, centrale e periferici.

Tantomeno si pone in contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost., poiché i costi che derivano dalla disposizione impugnata sono la conseguenza dell'ineludibile interesse a garantire la comunicabilità tra il sistema informativo nazionale e quelli periferici. Tali costi, peraltro, non sono quantificati in alcun modo dalla Regione ricorrente, la quale omette di fornire al riguardo qualsivoglia prova delle maggiori spese e quindi dei presunti "effetti economico-finanziari" negativi che dovrebbero sostanziare la lesione degli evocati parametri costituzionali.

La riconduzione alla competenza legislativa statale della normativa impugnata esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. (sentenze n. 251 del 2016 e n. 232 del 2009). L'obbligo di utilizzo del SIB, necessitato per le ragioni sin qui evidenziate, scatta a seguito dell'inerzia protrattasi per novanta giorni rispetto all'obbligo di attivazione dei sistemi di cooperazione applicativa, la quale, per espressa previsione dello stesso comma 5 del censurato art. 7, avviene col pieno coinvolgimento delle Regioni, e cioè «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

5.- Infine, secondo la Regione Veneto, l'art. 16 della legge n. 154 del 2016, che istituisce presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) la Banca delle terre agricole, pur facendo salva la eventuale disciplina regionale relativa alla gestione dei terreni incolti e abbandonati, verrebbe sostanzialmente a sovrapporsi a quest'ultima senza che sia prevista alcuna forma di coordinamento; in particolare, si sovrapporrebbe alla legge regionale 8 agosto 2014, n. 26 (Istituzione della banca della terra veneta), la quale ha istituito la «banca della terra veneta», contenente un inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni suscettibili di coltivazione e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di assegnazione, comprensivo quindi dei terreni «abbandonati o incolti».

La sovrapposizione regolatoria, in mancanza di un sistema di soluzione di eventuali conflitti, presenterebbe gravi profili di irragionevolezza oltre che di lesività del canone di buon andamento, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., violazione che ridonderebbe in una lesione della competenza legislativa regionale residuale e dunque esclusiva in materia di agricoltura, ex art. 117, quarto comma, Cost. nonché in un'invasione della competenza amministrativa regionale di cui all'art. 118 Cost., essendo l'assegnazione dei terreni agricoli abbandonati affidata dalla stessa legge statale alla competenza delle Regioni.

5.1.- La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo (tra le ultime, sentenza n. 53 del 2018).

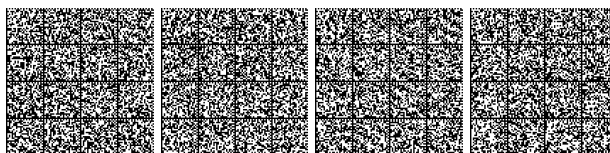
Una corretta lettura della norma censurata porta, infatti, ad escludere la sovrapposizione regolatoria lamentata dalla ricorrente.

Innanzitutto, l'impugnato art. 16, all'ultimo comma, fa espressamente salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni «incolti e abbandonati».

Secondo quanto sancito dall'art. 1 della legge 4 agosto 1978, n. 440 (Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate), le Regioni «provvedono ad emanare norme di attuazione secondo i principi e i criteri stabiliti dalla presente legge per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente». La medesima legge statale, all'art. 5, dispone che le Regioni assegnano per la coltivazione le terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche appartenenti ad enti pubblici e morali, compresi i terreni demaniali, ai richiedenti che si obbligano a coltivarle in forma singola o associata. L'art. 4 della legge reg. Veneto n. 26 del 2014, poi, richiamando la norma statale da ultimo riportata, disciplina le modalità di assegnazione per l'utilizzo dei beni inseriti nella banca della terra veneta.

Tale quadro normativo non è intaccato dalla disposizione censurata.

Quest'ultima, infatti, si limita ad istituire la Banca delle terre agricole, con il dichiarato «obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto degli stessi nonché sulle procedure di accesso alle agevolazioni di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni».



Si tratta, cioè, di una mappatura tesa unicamente a consentire ai soggetti che cercano terreni in vendita da poter coltivare di accedere agevolmente ad una banca di dati di portata nazionale, così trovando in un'unica fonte le caratteristiche dei terreni siti in tutto il territorio nazionale, la loro posizione, le tipologie di coltivazioni e i valori catastali, mentre la gestione amministrativo-civile rimane alla Regione.

Né a diverse conclusioni può condurre la previsione dei commi 4 e 5 dello stesso art. 16, quanto alla facoltà dell'ISMEA di presentare «programmi o progetti di ricomposizione fondiaria» riguardanti i terreni oggetto della norma, «con l'obiettivo di individuare comprensori territoriali nei quali promuovere aziende dimostrative o aziende pilota».

La previsione, infatti, rappresenta il coerente sviluppo delle funzioni dell'Istituto che consistono nel realizzare servizi informativi, assicurativi e finanziari, costituendo forme di garanzia creditizia e finanziaria per le imprese agricole e le loro forme associate, al fine di favorire l'informazione e la trasparenza dei mercati; nell'agevolare il rapporto con il sistema bancario e assicurativo, favorire la competitività aziendale e ridurre i rischi inerenti alle attività produttive e di mercato. L'Istituto, inoltre, affianca le Regioni nelle attività di riordino fondiario, attraverso la formazione e l'ampliamento della proprietà agricola, e favorisce il ricambio generazionale in agricoltura in base ad uno specifico regime di aiuto approvato dalla Commissione europea.

Peraltro, è comunque previsto che tale facoltà si possa esplicare tramite la stipula di convenzioni con gli assessorati regionali e provinciali competenti per la fase operativa, con il pieno coinvolgimento, quindi, delle diverse realtà territoriali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale), promossa, in riferimento agli artt. 81, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, e 16 della legge n. 154 del 2016, promosse, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 81, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., e agli artt. 3, 97, 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 95

Ordinanza del 10 novembre 2017 della Commissione tributaria regionale per la Campania sul ricorso proposto da Agenzia delle entrate - Riscossione - Napoli contro Mignone Andrea

Imposte e tasse - Tributi erariali e locali - Notificazione degli atti impositivi e dei ruoli - Notificazione diretta tramite il servizio postale eseguita dagli uffici finanziari o dagli enti locali nonché dagli enti di riscossione - Mancata applicazione delle modalità di notificazione previste dalla legge n. 890 del 1982.

- Legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), art. 14, come modificato dall'art. 20 della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario); legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", art. 1, comma 161.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI CAMPANIA

SEZIONE 6

riunita con l'intervento dei signori:

Verrusio Mario - Presidente e relatore;

D'Isa Claudio - Giudice;

Iazzetti Alessandro - Giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza, sull'appello n. 12086/2016 depositato il 22 dicembre 2016;

Avverso la pronuncia sentenza n. 7654/2016 Sez. 8 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli;

Contro: Mignone Andrea, via Nicola Nicolini n. 40 sc. C 80141 Napoli; difeso da: Chianese Antonio, via Suor Orsola n. 5 - 80100 Napoli;

Proposto dall'appellante: Ag. Entrate - Riscossione - Napoli;

Difeso da: Sartorio D'Analista Massimo, corso Vittorio Emanuele n. 416 - 80135 Napoli (NA).

Atti impugnati:

cartella di pagamento n. 07120120011342280 IVA-Altro 2008;

cartella di pagamento n. 07120120157289410 IRAP 2009;

cartella di pagamento n. 07120130039501956 IVA-Altro 2009;

cartella di pagamento n. 07120130067402764 TARSU/TIA 2010;

cartella di pagamento n. 07120130067402764 TARSU-TIA 2011;

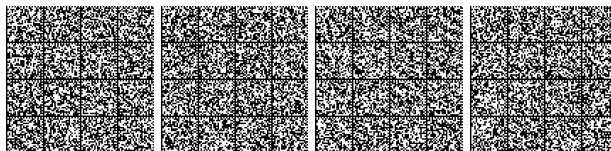
cartella di pagamento n. 07120140425495611 IVA-Altro 2011;

cartella di pagamento n. 07120140425495611 IRAP 2011;

preavviso di fermo amministrativo n. 07180201500014680000 IVA-Altro 2011.

Premesso:

che oggetto dell'appello è la sentenza della Commissione tributaria provinciale di Napoli sezione 8ª n. 7654/2016, che ha accolto il ricorso del contribuente Andrea Mignone avverso preavviso di fermo amministrativo (emesso e notificato da Equitalia Sud spa), in quanto — accertato che le presupposte cartelle esattoriali «sono state notificate all'indirizzo di via Nicolini n. 40 e che non era stato possibile la consegna del plico per irreperibilità del



contribuente era stato affidato al portiere dello stabile» — rilevava che «in caso di notifica di atti da parte di messi ai sensi dell'art. 139/140 c.p.c., in base alle ultime disposizioni in materia risulta corretto affermare che — chi promuove la notifica deve fornire necessariamente la prova di aver messo il destinatario nelle condizioni di conoscere il contenuto dell'atto. (...) la predetta prova deve essere rappresentata dall'avviso di ricevimento postale della raccomandata inviata ai sensi dell'ultimo comma del predetto articolo (...)», e quindi, difettando la prova dell'avviso di ricevimento postale della comunicazione di avvenuta notificazione (cd. *CAN*), riteneva la nullità delle notificazioni delle presupposte cartelle e statuiva l'annullamento dell'atto impugnato (preavviso di fermo);

che Equitalia Servizi di Riscossione SpA (quale incorporante anche di Equitalia Sud Spa) ha proposto appello avverso la detta sentenza, deducendo come motivo l'errore del Giudice di primo grado per aver ritenuto la notifica effettuata a mezzo messo e non aver percepito che, diversamente, la notifica di tutte le cartelle era avvenuta a mezzo posta raccomandata diretta, sicché era sufficiente ai fini della validità della notificazione delle cartelle che i plichi fossero giunti al domicilio del destinatario ancorché consegnati al portiere dello stabile in sua precaria assenza, senza alcuna necessità di ulteriore raccomandata di avvenuta notifica;

che l'appellato contribuente, benché ritualmente intimato, è rimasto assente in questo grado;

Precisato che il preavviso di fermo amministrativo impugnato è fondato su cinque cartelle esattoriali recanti tutte ruoli o per imposte erariali, e relative sanzioni, o per imposte comunali, e relative sanzioni, sicché la giurisdizione è tributaria;

Considerato pregiudizialmente:

che il subentro (dal 1° luglio 2017) della Agenzia delle entrate riscossioni nella funzione e nei compiti di Equitalia Servizi di Riscossione spa, e relativa soppressione di questa, non ha alcun effetto interruttivo sul presente processo, sia perché la legge prevede il subentro dell'Agenzia *ope iuris* in tutti i rapporti anche processuali, sia perché trattasi di fenomeno di successione di *munus*, diverso dalla successione tra enti giuridici: «fenomeno con non implica successione universale, ma diversamente dal «passaggio di attribuzioni fra amministrazioni pubbliche, con trasferimento della titolarità sia delle strutture burocratiche che dei rapporti amministrativi pendenti ma senza una vera soluzione di continuità e, quindi, senza maturazione dei presupposti dell'evento interruttivo» da ult., riguardo l'analogo fenomeno INPDAP-INPS, Corte dei conti prima sezione centrale di appello 15 giugno 2017 n. 202 (da prima, Consiglio di Stato sez. VI, n. 3369 del 3 luglio 2014 e precedenti ivi richiamati);

che nulla rileva che allo stato l'ente subentrante sia rappresentato da difensore di libero foro, atteso che la questione non attiene allo *ius postulandi*; né è rilevante che non si sia costituita direttamente l'Agenzia, perché il processo continua a prescindere;

Rilevato che effettivamente il Giudice di prime cure ha raggiunto la decisione considerando le cartelle come notificate da messi e che in fatto, come risulta dalla documentazione depositata fin dal primo grado da Equitalia Sud Spa, la notificazione per tutte le cartelle è avvenuta a mezzo posta raccomandata A.R. diretta, cioè senza l'intermediazione di ufficiale notificatore;

Considerato:

che rispetto alla detta situazione di fatto emergente dagli atti, stando alla giurisprudenza della suprema Corte di cassazione (costituente diritto vivente, *cf.* di seguito) deve ritenersi — ai sensi dell'art. 1 comma 161 legge n. 296/2006 (per il tributo locale) e dell'art. 14 comma 1 prima periodo prima parte legge n. 890/1982 (per i tributi erariali) — esistente valida e regolare la notifica di ciascuna delle cartelle perché avvenuta direttamente a mezzo posta, dovendosi applicare le disposizioni in materia di regolamento postale per gli atti a firma (nella specie, *rationem temporis*, decreto ministeriale 1° ottobre 2008, art. 27, che non pone alcun ordine e che consente la consegna anche direttamente al portiere senza alcuna ricerca del destinatario) e non quelle della notificazione a mezzo posta nella forma di cui alla legge n. 890/1982, e dunque non necessaria né la specificazione della attività di ricerca del destinatario e della attestazione espressa di sua effettiva constatata precaria assenza nonché della attestazione espressa della precaria assenza delle altre persone secondo ordine abilitate a riceverla prima del portiere dello stabile, né, soprattutto, l'invio di raccomandata di comunicazione di avvenuta notificazione, così come disposto dall'art. 7 ult. comma legge n. 890/1982, nel caso di consegna a persona diversa dal destinatario;

che tale infatti è il consolidato indirizzo delle suprema Corte di cassazione (*ex multis*, ordinanza n. 14196/2014) che proprio sul punto specifica: «Ai fini che qui importano occorre rammentare che l'art. 60 decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, che riguarda direttamente le imposte sui redditi ma è specificamente richiamato anche ai fini dell'imposta di registro, per quel che qui specificamente rileva — art. 52 decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 — prevede che la notificazione è eseguita secondo le norme stabilite dagli articoli 137 e seguenti codice di procedura civile, e che i compiti dell'ufficiale giudiziario sono svolti «dai messi comunali o dai messi autorizzati dall'ufficio». Orbene, si è affermato da Cassazione n. 9111/2012 che la legge n. 890/82 regola esclusivamente la noti-



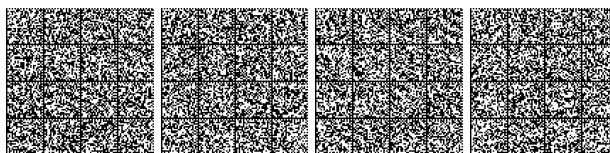
fica (ex art. 149 c.p.c.) eseguita dall'ufficiale giudiziario, non altre forme di notifica, in particolare non quelle previste dalle singole leggi di imposta nonché dal decreto legislativo n. 546 del 1992, art. 16, comma 3 («le notificazioni possono essere fatte anche direttamente a mezzo del servizio postale mediante spedizione dell'atto in plico senza busta raccomandata con avviso di ricevimento»). Si è quindi ricordato che (sentenza 28 luglio 2010 n. 17598) «a decorrere ... dal 15 maggio 1998 (data di entrata in vigore della ... legge n. 146 del 1998), è stata concessa agli uffici finanziari la facoltà di provvedere direttamente alla notifica degli atti al contribuente mediante spedizione a mezzo del servizio postale (Cassazione n. 15284 del 2008)»: «ciò significa che, così come è stabilito per la notifica degli atti processuali dal decreto legislativo n. 546 del 1992, art. 16, comma 3, il notificante è abilitato alla notificazione dell'atto senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario (ferma restando, ovviamente, quella dell'ufficiale postale), e, quindi, le modalità di notificazione semplificata, alle quali, pertanto, non si applicano le disposizioni della legge n. 890 del 1982, concernenti le sole notificazioni effettuate a mezzo posta tramite gli ufficiali giudiziari (o, eventualmente, i messi comunali e i messi speciali autorizzati), bensì le norme concernenti il servizio postale ordinario (cfr., in materia di contenzioso tributario, Cassazione nn. 17723 del 2006 e 1906 del 2008; in tema di tributi locali, Cassazione n. 2690 del 2002)» — cfr. Cassazione n. 272/2014, conf. Cassazione 1207/2014 —. Ne consegue che, quando l'ufficio finanziario si sia avvalso della facoltà di notificazione a mezzo posta, alla spedizione dell'atto si applicano le norme concernenti il servizio postale ordinario e non quelle della legge n. 890 del 1982 (Cassazione n. 17598/2010 in tema di validità della notifica con raccomandata non ritirata presso l'ufficio postale, senza che ad essa fosse seguito l'invio della raccomandata informativa previsto dalla legge n. 890 del 1990, art. 8). Non appaiono dunque pertinenti le censure relative alla mancata osservanza dell'ordine dei soggetti ai quali effettuare la notifica o l'assenza del mancato inoltro della raccomandata al destinatario in caso di consegna al portiere — Cassazione n. 19771/2013 —. Del resto, la diversità di disciplina fra notifiche a mezzo posta e a mezzo di ufficiale giudiziario è in linea con quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, avendo il legislatore disciplinato la notificazione a mezzo posta e quella eseguita con il tramite dell'ufficiale giudiziario in modo diverso «nel ragionevole esercizio della discrezionalità che gli appartiene» (sentenza n. 17 del 2011), trattandosi di situazioni differenti tra loro (ex multis, Corte costituzionale nn. 43/2010, n. 131/2007; Corte costituzionale n. 130/2011).»;

che tale indirizzo è stato confermato da ult. da Cassazione n. 14501 del 2016: «in tema di notificazioni a mezzo posta, la disciplina relativa alla raccomandata con avviso di ricevimento, mediante la quale può essere notificato, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 890 del 1982, l'avviso di accertamento o liquidazione senza intermediazione dell'ufficiale giudiziario, è quella dettata dalle disposizioni concernenti il servizio postale ordinario per la consegna dei plichi raccomandati, in quanto le disposizioni di cui alla legge citata attengono esclusivamente alla notifica eseguita dall'ufficiale giudiziario ex art. 140 codice di procedura civile.

Ne consegue che, difettando apposite previsioni della disciplina postale, non deve essere redatta alcuna relata di notifica o annotazione specifica sull'avviso di ricevimento in ordine alla persona cui è stato consegnato il plico, e l'atto pervenuto all'indirizzo del destinatario deve ritenersi ritualmente consegnato a quest'ultimo, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 del codice civile, superabile solo se il medesimo dia prova di essersi trovato nella impossibilità senza sua colpa di prenderne cognizione»;

che dunque — applicando il detto indirizzo nomofilattico — dal combinato disposto tra l'art. 1 comma 161 legge n. 296/2006 e art. 14 comma 1 prima parte legge n. 890/1982 deriva che non è applicabile al caso in esame — notifica diretta da parte dell'ente concessionario — l'art. 7 legge n. 890/1982, con la conseguenza che non è necessaria l'attestazione dell'agente postale della precaria assenza del destinatario e in via successiva degli altri soggetti, che è sufficiente la consegna al portiere e, specie per quanto qui rileva con maggiore evidenza — consegna al portiere, cioè a persona diversa dal destinatario —, non necessaria la raccomandata CAN;

che invece, come è noto, se la notificazione a mezzo posta avviene per ufficiale giudiziario, messo comunale o speciale, trovano applicazione integralmente le modalità di notificazione di cui alla legge n. 890/1982 ed in particolare l'art. 7 che stabilisce l'ordine e i presupposti delle persone cui consegnarne il plico e che l'agente postale ha l'onere di ricercare, sicché — come da granitici dicta della Corte di cassazione (Cassazione 12 aprile 2011 n. 8284) — «deve intendersi nulla la notifica effettuata a mezzo posta con la sola consegna al portiere dello stabile, senza attestazione dell'avvenuta ricerca delle altre persone abilitate, attestazione che può avvenire anche con la crocettatura delle apposite caselle nel relativo modulo. In tal senso il costante orientamento di questa Corte (vedi tra le altre, Cassazione Sezioni unite 2005 n. 11332). Ne' può desumersi il compimento di tale attività dal solo fatto che la consegna sia stata effettuata al portiere, come deduce la difesa dell'avvocatura, non risultando alcunché dalla notifica», nonché, in caso di consegna a persona diversa dal destinatario, la necessaria integrazione della fattispecie legale con la spedizione di raccomandata di comunicazione di avvenuta notificazione;



Ritenuto:

che applicando quanto innanzi, nel caso [notificazione delle cartelle presupposte recanti ruoli (atto impositivo) avvenuta direttamente tramite il servizio postale], dovrebbe considerarsi la esistente valida e regolare notificazione per tutte le cartelle presupposte l'atto impugnato e dunque accogliersi l'appello;

che tuttavia la Sezione dubita della legittimità costituzionale delle dette disposizioni, che, privilegiando (art. 14 comma 1 prima parte legge n. 890/82) e comunque consentendo la scelta dell'ente impositore o degli uffici finanziari o concessionari di riscossione (art. 1 comma 161 legge n. 296/2006 e sempre art. 14 comma 2 legge n. 890/1982), prevedono una forma di notificazione degli atti impositivi senza le garanzie nella fase di consegna del plico previste dalla legge n. 890/1982 per le notificazioni a mezzo posta effettuate dall'Ufficiale giudiziario, dal messo comunale o speciale, sicché la proponenda questione di illegittimità è pienamente rilevante nel caso in esame;

che non si può obiettare che, nel caso, la parte contribuente non si sia costituita in secondo grado, e quindi non abbia riproposto la questione della nullità della notificazione, atteso che, essendo stata accertata la nullità in primo grado, compete al Concessionario appellante dimostrare in questo grado la esistenza prima, e dunque la integrazione dello schema legale minimo, e, poi, la validità delle notificazioni;

che infatti la declaratoria di illegittimità costituzionale delle dette disposizioni, nella parte in cui non prevedono che anche nel caso di notificazione diretta da parte dell'Ufficio finanziario o dell'ente impositore o concessionario per la riscossione trovano applicazione le disposizioni di cui alla legge n. 890/1982 ed in particolare l'art. 7 detta legge, implicherebbe una diversa valutazione dell'appello, essendo pacifico che non vi è stata la spedizione della raccomandata cd. CAN, che costituisce elemento integratore della stessa fattispecie legale di esistenza ai sensi dell'art. 7 ult. comma legge n. 890/1982 nel testo attuale, già vigente al momento della notificazione delle cartelle (l'avvenuta consegna al portiere risulta attestato — come anche accertato dal Giudice di primo grado, ammesso in appello dallo stesso ente concessionario appellante e comunque risultante dagli atti — per tutte le cartelle a decorrere dalla prima in data 23 febbraio 2012, e tutte le altre successive a tale data);

che pertanto l'esito della controversia all'esame dipende dalla applicazione delle disposizioni innanzi dette sospette di illegittimità costituzionale;

Considerato:

che la Sezione dubita della legittimità costituzionale delle dette disposizioni per violazione degli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione nonché in relazione all'art. 11 della Costituzione e 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali:

non va certo ricordato (ma occorre farlo per evitare la inammissibilità della questione) alla Corte costituzionale che la notificazione di un atto unilaterale (giudiziario o sostanziale non importa) è richiesta dall'ordinamento ogni qual volta sia necessario avere certezza giuridica di conoscenza, ossia della probabile conoscenza, da parte del destinatario, non ritenendosi sufficiente la mera conoscibilità. Per questo, la notificazione è proceduralizzata, di regola con l'intervento di un pubblico ufficiale (ufficiale giudiziario, messo comunale o speciale) specificatamente abilitato, e con specificazione dettagliata delle attività da compiere in sede di consegna, al compimento solo delle quali può legalmente presumersi l'avvenuta conoscenza. Vi è cioè una distinzione sistematica della rilevanza della conoscenza degli atti unilaterali: per la generalità degli atti unilaterali è sufficiente la conoscibilità, derivata in via presuntiva semplice relativa dall'oggettivo dato che l'atto sia pervenuto all'indirizzo del destinatario (art. 1334 e 1335 del codice civile); per alcune tipologie di altri atti, invece, l'ordinamento richiede una probabilità di conoscenza maggiore, che si qualifica di certezza giuridica, ancorandola pertanto a dati fattuali ulteriori relativi alla fase di consegna, ossia *in primis* la consegna diretta e quindi, in mancanza, ad una serie di attività, a secondo i casi (precaria assenza, irreperibilità ecc.), essenziali. Solo il compimento di queste attività essenziali rende possibile una presunzione legale assoluta *iuris et de iure* di avvenuta conoscenza. Ed infatti, la certezza della conoscenza derivante dalla notifica può essere oggetto di reclamo da parte del destinatario solo ed esclusivamente o con querela di falso diretta a dimostrare la falsità di quanto risultante dalla relata e atti conseguenti ovvero denunciando la inesistenza o nullità per omesso o invalido compimento delle attività previste dal procedimento notificatorio (il che significa ritenere inidonea la notifica alla conoscenza legale «certa» per l'assenza o nullità di un elemento costitutivo della fattispecie legale di formazione), ma non potrà mai essere ammesso a denunciare il semplice dato della non diretta consegna o della non conoscenza. Del resto, mentre nel caso di notificazione sia per le disposizioni del codice di procedura civile che per la legge n. 890/82 il dato che l'atto sia pervenuto all'indirizzo del destinatario costituisce un presupposto ma non integra la fattispecie legale, essendo appunto necessario una attività specifica alla consegna diretta o a persona abilitata a cui segue, in caso di notifica a mezzo posta con consegna a persona diversa dal destinatario, la spedizione della CAN (e per gli atti tributari in generale 14 spedizione della CAN anche per consegna a mani da parte di messo a persona diversa del destinatario, *cf.* art. 60 comma 1 lettera b-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 600/73), nella comunicazione degli atti unilaterali invece è quello il mero dato di presunzione semplice, cioè la prova che l'atto sia pervenuto all'indirizzo del destinatario in qualsiasi forma. In definitiva la



distinzione non è solo formale ma decisamente sostanziale: la notificazione è un procedimento diretto ad assicurare la certezza giuridica della (effettiva) conoscenza; la comunicazione assicura invece la mera conoscibilità dell'atto, essendo ancorata ad un dato di fatto che non implica la conoscenza (l'art. 1335 del codice civile è tecnicamente preciso: discorre di «notizia» dell'atto, non conoscenza), ma la conoscibilità (tanto che la prova liberatoria riguarda la impossibilità assoluta e senza sua colpa di averne notizia).

Da questo sistema appare evidente che l'art. 14 comma 1 primo periodo prima parte legge n. 890/1982 come vigente a seguito della legge n. 146 del 1998 (art. 20), e l'art. 1 comma 161/2006 — prevedendo una forma di notificazione a mezzo posta raccomandata normale, senza le garanzie di consegna previste dall'art. 7 legge n. 890/1982 per rendere la certezza giuridica della conoscenza — in effetti considerano sufficiente la presunzione semplice e non assoluta per la comunicazione dell'atto impositivo. In effetti non richiedono più la notificazione, intesa come forma legale di avvenuta certa giuridica conoscenza, ma la mera avvenuta conoscibilità presunta semplicemente (*cf.* la di seguito riportata motivazione della suprema Corte di cassazione n. 1980/2015 e Cassazione n. 10245/2017). Invero, non richiedono più la notificazione intesa come procedimento che porta alla conoscenza legale certa, ma di fatto la mera comunicazione, elevando a forma di notificazione sul piano solo nominalistico, presunzioni semplici di conoscibilità che non corrispondono alla prima che è presunzione legale *iuris et de iure* di conoscenza. Ora, la scelta sul se sia necessaria o meno la notificazione di un atto è certamente nella discrezionalità del legislatore [è a questo che in sostanza si è riferita la Corte costituzionale nell'inciso «nel ragionevole esercizio della discrezionalità che gli appartiene» contenuto nella sentenza n. 17/2011 riportato dalla Corte di cassazione nella innanzi citata ordinanza n. 14196/2014], che tuttavia deve pur sempre essere esercitata ragionevolmente.

Quindi il primo motivo di censura di legittimità costituzionale delle disposizioni denunciate consiste proprio nella irragionevolezza manifesta della degradazione di fatto della notificazione dell'atto impositivo o riscossivo, se eseguito a mezzo posta diretta, alla mera comunicazione: ossia in una sostanziale elusione dell'obbligo di notifica, cioè di portare a conoscenza mediante un procedimento che garantisca la giuridica certezza di conoscenza, degradato alla mera conoscibilità così annullando, mediante elusione, l'obbligo di notificazione.

L'atto di accertamento tributario e il ruolo sono innanzitutto atti sostanziali idonei ad incidere sulla sfera patrimoniale del soggetto destinatario (tutelata costituzionalmente ex art. 23 della Costituzione) in modo diretto. Poiché sono assistiti dall'istituto della idoneità a divenire inoppugnabili per mancata impugnazione in un termine decorrente appunto dalla «notificazione» (art. 21 decreto legislativo n. 546/1992), sono tendenzialmente definitivi. Sono inoltre anche atti a valenza processuale, poiché, per la struttura impugnatoria del processo tributario (così costruito in riferimento all'attitudine a divenire definitivi degli atti impositivi), essi si pongono come *provocatio ad opponendum*, che, senza alterare le posizioni sostanziali delle parti nel processo, ne implica la necessità di introduzione giudiziale in capo al soggetto destinatario.

Ne deriva che non può ragionevolmente escludersi la necessità di notificazione, cioè della applicazione di un procedimento che porti con adeguata garanzia alla certezza giuridica della conoscenza, proprio per la massiva e diretta incidenza e le conseguenze sfavorevoli nonché preclusive del ricorso al giudice, che derivano dalla conoscenza dell'atto, la quale pertanto deve essere legalmente certa. Del resto la necessità di notificazione di detti atti è prevista da tutte le singole leggi di imposta, a pena di decadenza, e per i ruoli, in generale, dall'art. 21 comma 1 secondo periodo decreto legislativo n. 546/1992.

Dunque, alla Sezione appaiono illegittime costituzionalmente per violazione dell'art. 24 della Costituzione — a maggior ragione in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione prevedente il principio di razionalità o meglio ragionevolezza che deve guidare il Legislatore nella proprie scelte — le disposizioni censurate, in quanto irragionevolmente lesive del diritto della difesa, che nel rango costituzionale dei diritti è considerato inviolabile e da assicurare in termini di effettività e non di mera astrattezza teorica. Esse infatti consentono agli uffici finanziari e agli enti locali e agli enti di riscossione nell'esercizio del potere impositivo o riscossivo di non notificare l'atto — notificazione cui sono tenuti per legge stessa — con forme che garantiscano la legale certa conoscenza del destinatario, ma diversamente di procedere con forme che realizzano la mera conoscibilità, e dunque autorizzano gli uffici a non procedere a notificazione, intesa come procedimento assistito da formalità tali da garantire la certezza giuridica della conoscenza del destinatario, proprio di atti incidenti direttamente sulla sfera patrimoniale personale, contenendo di regola anche irrogazione di sanzioni, del destinatario. Dunque, il primo quesito sostanziale che si pone alla Corte costituzionale è se sia illegittima costituzionalmente, ovvero se sia legittima costituzionalmente perché non irragionevole, la scelta del Legislatore di escludere dalla notificazione, con forme proprie che realizzino la presunzione di certezza giuridica di conoscenza, gli atti impositivi tributari e i ruoli.

Del resto la manifesta irrazionalità si appalesa anche dalla circostanza che per le notificazioni dirette di tutti gli altri atti eseguite dalla pubblica amministrazione è prevista l'applicazione delle modalità di cui alla legge n. 890/1982 e quindi delle garanzie riguardo alle modalità di consegna fissate dall'art. 7 e dall'art. 8 legge n. 890/1982 (*cf.* art. 12 stessa legge n. 890/1982), e che per atti sostanzialmente incidenti sul patrimonio o sulla persona a notifica diretta



trovano sempre applicazione le disposizioni di cui alla legge n. 890/1982, come nel caso delle notificazioni delle violazioni al CdS o gli atti accessori a queste (*cf.* art. 201 comma 3 *CdS*). In sostanza, solo per gli atti impositivi tributari, peraltro contestualmente ordinariamente anche sanzionatori (anche i ruoli nel caso di liquidazione automatica ad es. ex art. 36-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 e 54-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972), viene derogato dalle disposizioni sospette la regola della notificazione secondo le modalità di cui alla legge n. 890/1982, in modo non ragionevole, si sospetta, rispetto alla natura di atto notificando della pubblica amministrazione all'un tempo sia accertativo che sanzionatorio, per la sua funzione di *provocatio ad opponendum* a valenza processuale e per la sua natura incidente gravemente sulla sfera patrimoniale e personale del destinatario.

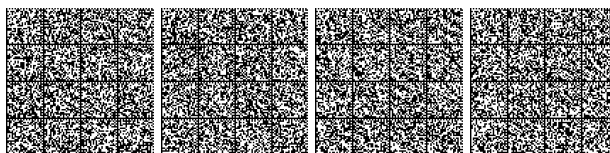
Le dette disposizioni sembrano altresì in violazione diretta dell'art. 3 della Costituzione in quanto per stesse modalità di notificazione, cioè a mezzo posta, lo stesso atto, a seconda se viene o meno inoltrato con l'intermediazione dell'Ufficiale giudiziario o del messo, ai fini della consegna — e dunque della esistenza, prima, e, poi, della validità — subisce un diverso trattamento, irragionevolmente più garantista proprio nel caso in cui vi sia l'intermediazione dell'Ufficiale giudiziario (o del messo), cioè di un soggetto abilitato specificatamente, e invece non garantista nel caso in cui non vi sia la detta intermediazione, per la stessa modalità, sempre inoltre a mezzo posta e consegna. Infatti, per un sostanziale identico procedimento per la fase di consegna non sono previste, nel caso di raccomandata diretta, le medesime modalità di consegna previste dalla legge n. 890/1982. E tanto è ancora più irragionevole oggi a seguito della modifica dell'art. 4 decreto legislativo n. 261/1999 per effetto del decreto legislativo n. 58/2011 laddove gli atti raccomandati a filma sono stati liberalizzati, nel mentre rimangono sottoposti alla esclusiva del fornitore del servizio universale — per espresse ragioni di ordine pubblico (*cf.* art. 4 decreto legislativo n. 261/1999 testo vigente) — proprio le notificazioni e comunicazioni effettuate a mezzo posta ex legge n. 890/1982 e le notificazioni di cui alle violazioni al CdS.

Non è da evidenziare alla Corte costituzionale che si realizza così anche la lesione della norma super primaria stabilita dall'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali applicabile direttamente ex art. 11 della Costituzione, non garantendo al soggetto passivo una conoscenza dell'atto sfavorevole con negazione della possibilità di adeguata e tempestiva difesa considerando le decadenze e preclusioni peraltro fissate in termini assai brevi (di regola 60 giorni), il tutto altresì rimettendo a sostanziale discrezione dell'Ufficio impositore, cioè dell'Autorità, la scelta se adottare o meno un procedimento più garantista, o meglio una vera notificazione che conduce alla legale certa conoscenza ovvero una comunicazione che al massimo conduce ad una mera astratta conoscibilità.

Non può la Sezione applicare la normativa discendente dalla interpretazione (non solo possibile ma che le sembra addirittura corretta ai sensi dell'art. 12 disp. prel. al del codice civile e conforme alla Costituzione) della disposizione dell'art. 14 legge n. 890/1982 (nonché dell'art. 1 comma 161 legge n. 296/2006 intendendosi questa come rinvio alle modalità di notificazioni della prima), che riferisce — sempre ferma la possibilità di inoltro diretto senza la intermediazione dell'ufficiale Giudiziario (che non è in discussione) — l'ultima alinea del primo periodo dell'art. 14 comma 1 legge n. 890/1982 «secondo le modalità previste dalla presente legge» anche alla prima parte, si da ritenere applicabili le modalità di consegna ordinarie previste dalla legge n. 90/1982 per le notificazioni a mezzo posta, poiché la Corte di cassazione ha escluso da tempo una tale possibilità, come risulta anche dalla recente sentenza della V sezione n. 1980/2015 che testualmente, con richiami a uniformi precedenti, specifica: «7. Col terzo, il quarto ed il quinto motivo, si deduce la violazione: a) degli articoli 14 della legge n. 890 del 1982 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, per esser stata ritenuta valida la notifica effettuata per posta direttamente da parte dell'ufficio; b) degli articoli 139 e segg. c.p.c. e 7 della legge n. 890 del 1982, in combinato disposto con gli articoli 156 e 160 c.p.c., per esser stata ritenuta nulla, invece che inesistente, la notifica dell'avviso, consegnato a genitore non convivente, e per esser stato ritenuto il vizio sanato per effetto della proposizione del ricorso; c) degli articoli 148 e 149 c.p.c., per esser stata ritenuto che la mancata redazione della relata di notifica costituiva una semplice irregolarità.

8. I motivi, da valutare congiuntamente per la loro connessione, sono infondati, anche se va parzialmente corretta la motivazione.

9. L'art. 20, della legge n. 146 del 1998, modificando art. 14 della legge n. 890 del 1982, ha, tra l'altro, previsto che la notificazione degli avvisi e degli atti che per legge devono essere notificati al contribuente «può eseguirsi a mezzo della posta direttamente dagli uffici finanziari», fermo rimanendo, «ove ciò risulti impossibile», che la notifica può esser effettuata a cura degli ufficiali giudiziari, dei messi comunali o dei messi speciali autorizzati dall'Amministrazione finanziaria secondo le modalità previste dalla medesima legge n. 890 del 1982, o mediante il ricorso alle modalità di notifica previste dall'art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, o dalle singole leggi d'imposta.



10. Questa Corte ha, pertanto, affermato (Cassazione n. 15284 del 2008; n. 17598 del 2010; n. 1207 del 2014) che, a decorrere dal 15 maggio 1998 (data di entrata in vigore della citata legge n. 146 del 1998), è stata concessa agli uffici finanziari la facoltà di provvedere direttamente alla notifica degli atti al contribuente mediante spedizione a mezzo del servizio postale, di tal chè, proprio come stabilito per la notifica degli atti processuali dall'art. 16, comma 3, del decreto legislativo n. 546 del 1992, l'ufficio è abilitato a notificare l'atto senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario (ferma restando quella dell'ufficiale postale), e, quindi, a modalità di notificazione semplificata, alla quale non si applicano le disposizioni della legge n. 890 del 1982, concernenti le sole notificazioni effettuate a mezzo posta tramite gli ufficiali giudiziari (o, eventualmente, i messi comunali e i messi speciali autorizzati), bensì le norme concernenti il servizio postale «ordinario» (*cf.*, in materia di contenzioso tributario, Cassazione n. 17723 del 2006; n. 1906 del 2008; in tema di tributi locali, Cassazione n. 2690 del 2002).

10. Poichè la disciplina postale non detta specifiche previsioni al riguardo, consegue che: 1) non deve essere redatta alcuna relata di notifica o annotazione specifica sull'avviso di ricevimento in ordine alla persona cui è stato consegnato il plico; 2) l'atto pervenuto all'indirizzo del destinatario deve ritenersi ritualmente consegnato a quest'ultimo, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 del codice civile, superabile solo se il medesimo dia prova di essersi trovato senza sua colpa nell'impossibilità di prenderne cognizione (Cassazione n. 9111 del 2012). Non può, comunque, non rilevarsi che l'assunto della ricorrente — che nega per gli atti impositivi l'applicabilità del principio di sanatoria, di cui all'art. 156 c.p.c., relativo agli atti processuali — è smentito dalla giurisprudenza di questa Corte a partire da Cassazione SU n. 19854 del 2004.»

La suprema Corte di cassazione ha infine ribadito la propria detta ermeneutica di recente con sentenza n. 10245 del 26 aprile 2017 della V Sezione tributaria: «Questa Corte ha affermato che «in tema di notificazioni a mezzo posta, la disciplina relativa alla raccomandata con avviso di ricevimento, mediante la quale può essere notificato, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 890 del 1982, l'avviso di accertamento o liquidazione senza intermediazione dell'ufficiale giudiziario, è quella dettata dalle disposizioni concernenti il servizio postale ordinario per la consegna dei plichi raccomandati, in quanto le disposizioni di cui alla legge citata attengono esclusivamente alla notifica eseguita dall'ufficiale giudiziario ex art. 140 codice di procedura civile. Ne consegue che, difettando apposite previsioni della disciplina postale, non deve essere redatta alcuna relata di notifica o annotazione specifica sull'avviso di ricevimento in ordine alla persona cui è stato consegnato il plico, e l'atto pervenuto all'indirizzo del destinatario deve ritenersi ritualmente consegnato a quest'ultimo, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 del codice civile, superabile solo se il medesimo dia prova di essersi trovato nella impossibilità senza sua colpa di prenderne cognizione» (da ultimo, Cassazione n. 14501 del 2016). Nella specie, non è in contestazione che il prodromico avviso di accertamento sia stato consegnato all'indirizzo di Giorgio Cataudella e che la persona che ha ricevuto l'atto sia stata reperita presso l'indirizzo di spedizione, di modo che l'atto si presume consegnato al destinatario, indipendentemente dalla effettiva identità della ricevente e dalle dichiarazioni dalla stessa rese all'agente postale.»

Dunque si versa in una situazione di diritto vivente cui il giudice di merito deve adeguarsi oppure, ove ne sospetti la illegittimità costituzionale, sollevare la relativa questione.

Inoltre — con riferimento ai richiami alle regole delle notificazioni previste nel processo tributario da parte della Corte di cassazione per giustificare come non irragionevole la scelta del legislatore —, si evidenzia che le modalità di introduzione del ricorso nel rito tributario, che ammette la possibilità di utilizzare il servizio postale, trova il suo fondamento nella relativa legge delega — che sottolinea infatti l'uso più largo possibile del servizio, cioè sempre che tanto sia funzionale e non elimini le garanzie [*cf.* art. 1 comma 1 n. 4 legge n. 413/91: «4) disciplina delle comunicazioni e delle notificazioni con la previsione dell'impiego più largo possibile del servizio postale»] — in considerazione del dato che esclusivo iniziale agente in giudizio è il contribuente, il quale reagisce avverso un atto che ha funzione di *provocatio ad opponendum* (che processualmente costituisce in effetti il vero e proprio atto introduttivo sostanziale: e perciò ne è richiesta la notificazione, art. 21 decreto legislativo n. 546/1992, a fini della decorrenza del termine di impugnazione: cioè mediante forme che ne assicurino la certezza legale di conoscenza) e il destinatario del ricorso è sempre una pubblica amministrazione o un concessionario della pubblica amministrazione, che sono tenuti ad una organizzazione propria e per i quali non vi è in assoluto rischio di non consegna direttamente alla organizzazione destinataria. In questo caso la sufficienza della comunicazione del ricorso a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento postale non appare irragionevole dati proprio la natura e struttura del destinatario, la natura formalmente introduttiva del giudizio del ricorso ma sostanzialmente atto già interno al processo avanzato con l'atto impositivo, e la norma diviene così semplicemente agevolante il soggetto del rapporto debole, cioè il contribuente percosso. Così allo stesso modo non pare irragionevole che le ulteriori comunicazioni e notificazioni possano farsi a mezzo posta trattandosi di atti all'interno del processo. Nel caso in esame, è invece prevista una comunicazione «semplificata» (la stessa Corte di cassazione la definisce «notificazione semplificata» ed applica la disciplina degli atti unilaterali generali di presunzione di conoscibilità ex art. 1335 del codice civile) nei confronti del soggetto debole del rapporto, normalmente



non organizzato e per il quale è ordinariamente probabile e prevedibile la non consegna diretta, e la norma diviene agevolante del soggetto forte del rapporto che agisce peraltro con poteri di autorità e non su un piano paritetico, con riferimento proprio all'atto sostanziale che provoca il processo, sicché appare irrazionale la previsione, rispetto ad atti la cui conoscenza è indispensabile sotto il profilo del diritto alla difesa e della lesione patrimoniale (e a volte con riflessi sulla persona e la sua dignità, come insegnano le vicende tristi di cronaca anche recente), di una forma semplificata di notificazione, che si risolve di fatto in una forma di non notificazione (posto che applicandosi il regolamento postale ordinario non è necessaria neppure la ricerca del destinatario) proprio in favore di uffici finanziari che hanno non solo la organizzazione ma mezzi più che adeguati per effettuare notifiche a mezzo posta nelle forme ex legge n. 890/1982 anche dirette in proprio.

Sotto questa angolazione, le disposizioni denunciate appaiono altresì lesive dell'art. 111 della Costituzione perché rendendo non certa la conoscenza legale al destinatario dell'atto sostanziale impugnabile determinano una lesione del contraddittorio, quale esplicazione della possibilità effettiva di agire e contrastare nel processo sostanzialmente aperto dall'ufficio finanziario con l'atto impositivo avente natura di *provocatio ad opponendum*, e dell'art. 97 della Costituzione, norma di garanzia del cittadino, consentendo irragionevolmente agli uffici di non organizzare i propri uffici e le proprie attività in modo da consentire la certa legale conoscenza degli atti sfavorevoli al cittadino stesso.

Dunque appare sussistente una non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale, che impone il rinvio alla Corte costituzionale perché giudichi sul se siano illegittime costituzionalmente — alla stregua degli articoli 3, 24, 23, 97, 111 e 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 11 della Costituzione le disposizioni di cui agli art. 14 legge n. 890/1982, vigente (come modificato dall'art. 20 legge n. 146 del 1998) e art. 1 comma 161 legge n. 296/2006 nella parte in cui, ammettendo la notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli Uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno, escludono a tale forma di notifica la applicazione delle modalità di cui alla legge n. 890/1982.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale, nei termini innanzi esposti, delle disposizioni di cui agli art. 14 legge n. 890/1982, vigente (come modificato dall'art. 20 legge n. 146 del 1998) e art. 1 comma 161 legge n. 296/2006 nella parte in cui, ammettendo la notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli — da parte degli Uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione — a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno, escludono a tale forma di notifica la applicazione delle modalità di cui alla legge n. 890/1982.

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così provveduto in Napoli nelle CdC del 10 luglio e del 16 ottobre 2017.

Il Presidente estensore: VERRUSIO



N. 96

Ordinanza del 22 febbraio 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sui ricorsi riuniti proposti da Fusco Cristiana e altri contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e altri

Amministrazione pubblica - Delega al Governo in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato - Principi e criteri direttivi per la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 8, comma 1, lettera a).

Amministrazione pubblica - Assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri e attribuzione delle funzioni - Riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri - Attribuzione di specifiche funzioni del Corpo forestale dello Stato al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza e delle residuali funzioni al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Rideterminazione dell'aumento delle piante organiche di tali amministrazioni corrispondente al personale destinato alle funzioni ad esse trasferite - Contingenti del personale del Corpo forestale dello Stato - Modalità di transito - Trasferimento di risorse logistiche, strumentali e finanziarie del Corpo forestale dello Stato - Inquadramento del personale del Corpo forestale dello Stato: Arma dei carabinieri - Disposizioni transitorie e finali.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 18.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 40 del 2017, proposto da:

Cristiana Fusco, rappresentata e difesa dall'avvocato Egidio Lizza, domiciliata *ex lege* presso l'indirizzo PEC indicato nel ricorso;

Contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali non costituito in giudizio; Ministero della difesa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Nei confronti di Francesco Spinella Mancuso non costituito in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 41 del 2017, proposto da:

Stefano Biasotto, Gianni Bressan, Claudio Catelli, Giusva Corradin, Domenico De Guio, Luca Fontana, Ivan Franz, Walter Mariz, Michele Schenal, Giuseppe Signori, Stefano Girolamo Stefani, Lucio Telesca, rappresentati e difesi dall'avvocato Egidio Lizza, domiciliati *ex lege* presso l'indirizzo PEC indicato nel ricorso;

Contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato, Ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei carabinieri, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Nei confronti di Nando Paris non costituito in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 43 del 2017, proposto da:

Roberto Baiocco, Bruno Baldo, Marco Barbaresi, Stefano Basei, Paolo Benciolini, Mario Benetton, Luigi Berveglieri, Alberto Bruni, Stefano D'Andrea, Bruno Finco, Massimo Giancesini, Gerardo Masoch, Nicola Milan, Stefano Niccolai, Nicola Pierotti, Mirko Plebs, Lorenzo Rigon, Chiara Stella, Perla Terreni, Davide Trevisan, Davide Venuleo, Stefano Zanghierato, Stefano Zannol, rappresentati e difesi dall'avvocato Egidio Lizza, domiciliati *ex lege* presso l'indirizzo PEC indicato nel ricorso;

Contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato, Ministero della difesa, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Nei confronti di Marco Stroppa non costituito in giudizio;



Sul ricorso numero di registro generale 47 del 2017, proposto da:

Marina Bizzotto, Fabrizio Carta, rappresentati e difesi dall'avvocato Egidio Lizza, domiciliati *ex lege* presso l'indirizzo PEC indicato nel ricorso;

Contro Ministero della difesa, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Nei confronti di Iolanda Di Paolo non costituito in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 53 del 2017, proposto da:

Fabio Napoli, rappresentato e difeso dall'avvocato Egidio Lizza, domiciliato *ex lege* presso l'indirizzo PEC indicato nel ricorso;

Contro Ministero della difesa, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Nei confronti di Lorenzo Vitale non costituito in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 61 del 2017, proposto da:

Salvatore Durante, Riccardo Ferrin, Marco Mastandrea, rappresentati e difesi dall'avvocato Egidio Lizza, domiciliati *ex lege* presso l'indirizzo PEC indicato nel ricorso;

Contro Ministero della difesa, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Nei confronti di Barbara De Chicchis non costituito in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 65 del 2017, proposto da:

Alessandro Composto, Angela Bressa, Alessio Delcuratolo, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco La Gattuta, domiciliati *ex lege* presso l'indirizzo PEC indicato nel ricorso;

Contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato, Ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei carabinieri, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Nei confronti di Paolo Liberati, Stefania Frattaroli non costituiti in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 37 del 2017, proposto da:

Elena Belci, Giorgia Berto, Laura Bertolin, Enrico Carli, Erik Chiaranda, Mattia Colombi, Alessandro-Maria Conti, Massimo Da Corte Vecchino, Chiara Dal Santo, Zarina Dalla Santa, Mauro De Bernardo, Stefano De Toni, Katia Del Fabbro, Marco Dodoni, Dario Doriguzzi Bozzo, Elke Ennemoser, Marica Fave', Sandro Federici, Alessio Ficano Orlando, Luciano Finco, Giuseppe Galli, Salvatore Genna, Vittorio Gios, Roberto Marino, Sara Marinucci, Valentina Maschio, Alessia Molin Poldedana, Laura Morandini, Diego Paolini, Enrico Paradisi, Alberto Pertile, Marianna Polo, Carlo Povelatto, Giovanni legge Pozza, Alberto Rigoni, Matteo Rodella, Stefano Rossi, Viviana Rossi, Chiara Simonato, Valentina Simonetto, Maria Urbani, rappresentati e difesi dall'avvocato Egidio Lizza, domiciliati *ex lege* presso l'indirizzo PEC indicato nel ricorso;

Contro Ministero della difesa, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

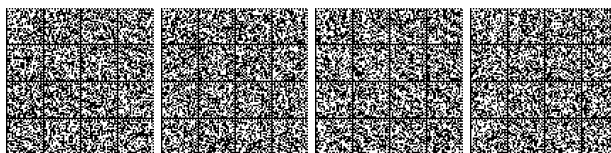
Nei confronti di Carmen Iermano non costituito in giudizio;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso n. 40 del 2017:

impugnazione del decreto del Capo del CFS n. 81282 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 177/2016, con cui è individuata l'amministrazione presso cui è assegnata la ricorrente;

quanto al ricorso n. 41 del 2017:



impugnazione del decreto del Capo del CFS n. 81278 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 177/2016, con cui è individuata l'amministrazione presso cui sono assegnati i ricorrenti;

quanto al ricorso n. 43 del 2017:

impugnazione del decreto del Capo del CFS n. 81277 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 177/2016, con cui è individuata l'amministrazione presso cui sono assegnati i ricorrenti;

quanto al ricorso n. 47 del 2017:

impugnazione del decreto del Capo del CFS n. 81276 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 177/2016, con cui è individuata l'amministrazione presso cui sono assegnati i ricorrenti;

quanto al ricorso n. 53 del 2017:

impugnazione del decreto del Capo del CFS n. 81284 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 177/2016, con cui è individuata l'amministrazione presso cui è assegnato il ricorrente e del provvedimento n. 000007-13/216-10 di prot. del 20 dicembre 2016 del Comando generale dell'Arma dei carabinieri del Ministero della difesa, con il quale il ricorrente è inquadrato nell'Arma dei carabinieri;

quanto al ricorso n. 61 del 2017:

impugnazione del decreto del Capo del CFS n. 81280 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 177/2016, con cui è individuata l'amministrazione presso cui sono assegnati i ricorrenti;

quanto al ricorso n. 65 del 2017:

dei decreti del Capo del Corpo forestale dello Stato, n. 81253, n. 81275, n. 81276, n. 81277, n. 81278, n. 81279, n. 81280, n. 81282, n. 81284 di assegnazione del personale, in base a quanto previsto dall'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 177, pubblicati nel Supplemento al Bollettino Ufficiale del Corpo forestale dello Stato del 7 novembre 2016;

quanto al ricorso n. 37 del 2017:

impugnazione del decreto del Capo del CFS n. 81279 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 177/2016, con cui è individuata l'amministrazione presso cui sono assegnati i ricorrenti.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della difesa e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2018 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Richiamata la sentenza non definitiva n. 183 del 16 febbraio 2018, resa nei medesimi giudizi riuniti di cui in epigrafe, con la presente ordinanza il collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 comma 1 lettera a) della legge n. 124 del 2015, e degli articoli da 7 a 14 e 18, del decreto legislativo n. 177 del 2016, per violazione degli articoli 2, 4, 76 e 77 comma 1 della Costituzione, essendo la questione rilevante ai fini della decisione del ricorso e non manifestamente infondata.

2. Analoga questione è stata sollevata, in termini maggiormente ampi, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara, con ordinanza del 16 agosto 2017 n. 235; questo Tribunale intende riaffrontare la questione, limitandola al profilo dell'acquisizione non volontaria da parte del personale del CFS, per effetto della disciplina legislativa in esame, dello status militare.

3. Appare utile ricordare brevemente i passaggi più significativi di tale disciplina legislativa.

Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento della maggior parte delle sue funzioni e personale nell'Arma dei carabinieri è stato disposto dagli articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 18 del decreto legislativo n. 177 del 2016, in attuazione della delega conferita dall'art. 8 comma 1 lettera a) della legge n. 124 del 2015.



I criteri e principi direttivi rinvenibili in tale ultima disposizione sono i seguenti: «riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale»... «2) in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie.»

Quindi il Governo era delegato a provvedere alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia salvaguardando le professionalità esistenti, le specialità e l'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale.

E il Governo ha attuato tale delega disponendo l'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri, facendo confluire in quest'ultima quasi tutte le sue funzioni e il personale a esse preposto.

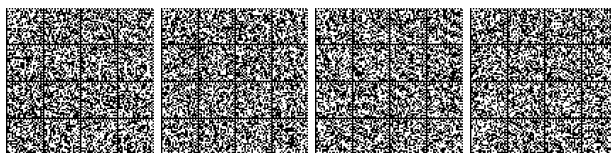
In particolare, l'art. 7 comma 1 del decreto legislativo n. 177 del 2016 ha disposto che: «Il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo restando quanto disposto dall'art. 2, comma 1, e ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'art. 9, nonché delle funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza ai sensi dell'art. 10 e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'art. 11».

Conseguentemente, il comma 2 dell'art. 7 ha rideterminato le funzioni attribuite all'Arma dei carabinieri, includendovi quelle del disciolto Corpo forestale dello Stato; l'art. 8 ha disposto la riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri in conseguenza dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato; l'art. 9 ha disposto l'attribuzione al Corpo nazionale dei vigili del fuoco di specifiche competenze del Corpo forestale dello Stato; l'art. 10 ha disposto l'attribuzione alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza di specifiche funzioni; l'art. 11 ha disposto l'attribuzione delle residuali funzioni del Corpo forestale dello Stato (in materia di rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale; certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione; tenuta dell'elenco degli alberi monumentali) al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; l'art. 12 ha quindi rideterminato l'aumento delle piante organiche dell'Arma dei carabinieri, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni a essi trasferite.

Detto articolo ha disciplinato anche le modalità del transito del personale (oltre che dei mezzi) del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri, nel Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nella Polizia di Stato, nella Guardia di finanza e nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, oltre che, a domanda, in altre amministrazione che sono «individuate, preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare».

In sostanza, in base all'art. 12 del decreto legislativo n. 177 del 2016, il Capo del Corpo forestale dello Stato, con provvedimenti da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, deve individuare, sulla base del servizio prestato e delle funzioni esercitate all'atto dell'entrata in vigore, l'amministrazione - tra l'Arma dei carabinieri, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, la Polizia di Stato, la Guardia di finanza e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - presso la quale ciascuna unità di personale è assegnata.

Il medesimo art. 12, al comma 4, prevede poi che il personale del disciolto Corpo forestale dello Stato - nei venti giorni successivi alla pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che deve individuare (preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare) le amministrazioni statali, diverse dall'Arma dei carabinieri, dal Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, dalla Polizia di Stato, dalla Guardia di finanza e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, e verso le quali è consentito il transito - possa presentare domanda per detto transito, potendo altresì indicare, nella medesima domanda, se, in caso di mancato accoglimento della stessa, intenda rimanere assegnato all'amministrazione del comparto sicurezza o al Ministero delle



politiche agricole come stabilito nel decreto del Capo del Corpo forestale (nel qual caso, il mancato accoglimento della domanda determina la definitività del provvedimento di assegnazione). In caso di mancanza di detta indicazione, il non accoglimento della domanda di transito in altra amministrazione determina l'automatica partecipazione di tale personale a forme di ricollocazione in mobilità (cui consegue il trattamento economico dell'amministrazione di destinazione, ai sensi dell'art. 30, comma 2-*quinqüies*, del decreto legislativo n. 165 del 2001), da attuarsi previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, e, in caso di «mancato ulteriore assorbimento entro il 31 dicembre 2016, il predetto personale cessa di appartenere al comparto sicurezza e difesa» e viene collocato in disponibilità ai sensi dell'art. 33, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (cui consegue la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi).

Continuando nell'esame degli articoli del decreto legislativo n. 177 del 2016 che hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale, si evidenzia che l'art. 13 disciplina gli aspetti contabili e gestionali del transito del personale e dei mezzi del disciolto Corpo forestale nelle altre Forze di Polizia; l'art. 14 disciplina il neo costituito ruolo forestale dell'Arma dei carabinieri e introduce l'art. 2214-*quater* al decreto legislativo n. 66/2010 (testo unico sull'ordinamento militare), il quale al comma 2 prevede ora che: «Il personale del Corpo forestale dello Stato transitato nell'Arma dei carabinieri assume lo stato giuridico di militare»; gli articoli 15, 16 e 17 disciplinano l'inquadramento nei ruoli rispettivamente dei Vigili del fuoco, della Guardia di finanza e della Polizia di Stato, del personale del Corpo forestale transitato in tali amministrazione del comparto sicurezza; l'art. 18 detta le disposizioni transitorie riguardanti il trasferimento all'Arma dei carabinieri dei rapporti attivi e passivi intestati al disciolto Corpo forestale, nonché la disciplina dei procedimenti pendenti riguardanti il rapporto di lavoro e di quiescenza del personale transitato nelle varie Forze di polizia; l'art. 19, infine, contiene norme di carattere finanziario.

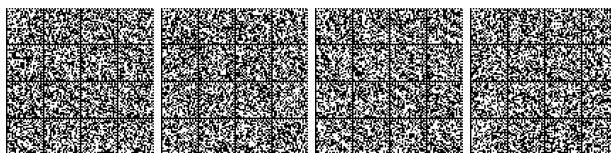
4. Ciò premesso, in attuazione di tale riforma sono stati adottati i decreti del Capo del Corpo forestale, impugnati con i ricorsi in esame, di assegnazione dei ricorrenti all'Arma dei carabinieri. È dunque evidente, in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, che la declaratoria d'incostituzionalità delle norme censurate comporterebbe l'illegittimità dei decreti impugnati e dunque il loro necessario annullamento da parte di questo tribunale amministrativo regionale.

Né può incidere sulla rilevanza della questione, basata sull'acquisizione non volontaria dello *status militi*, il fatto che gli odierni ricorrenti abbiano la possibilità di chiedere di essere assegnati alle altre amministrazioni statali individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: tale possibilità non concretizza, infatti, per essi, una reale condizione di libertà di scelta, in quanto lo sbilanciamento tra le due alternative li costringe di fatto ad optare per la militarizzazione; invero, come anche si dirà appresso trattando il profilo della non manifesta infondatezza, le altre amministrazioni statali diverse dall'Arma dei carabinieri rispetto alle quali può esercitarsi l'opzione non si presentano omogenee rispetto al Corpo forestale, non trattandosi di forze di polizia ad ordinamento civile; è previsto inoltre un contingente estremamente circoscritto di posti disponibili (600 posti) rispetto al numero dei forestali (circa 8.000), a conferma del fatto che l'opzione alternativa è ab origine concepita come ristretta se non eccezionale; infine, il mancato accoglimento della domanda di transito in altre amministrazioni espone gli interessati a conseguenze penalizzanti che possono comportare anche la collocazione in disponibilità e quindi l'estinzione del rapporto di lavoro; rischiando quindi di rivelarsi, la strada alternativa alla militarizzazione, un vicolo stretto e senza sbocchi.

5. In punto di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, si evidenzia invece che la forzata assunzione dello status giuridico militare, con tutte le limitazioni e penalizzazioni connesse a tale status, e la corrispettiva cessazione delle funzioni di polizia ad ordinamento civile in capo al personale del CFS, sembrano incidere significativamente sulla fondamentale libertà di autodeterminazione dell'individuo, tutelata dall'art. 2 della Costituzione, che riconosce e afferma il valore del singolo individuo, nonché il suo diritto di sviluppare pienamente la propria personalità, effettuando autonomamente le proprie scelte e facendo valere i propri diritti e adempiendo ai propri doveri.

Tale libertà di autodeterminazione trova una specifica declinazione, nella materia del lavoro, nell'art. 4 della Costituzione, con il riconoscimento della libertà di scelta di ogni cittadino della propria attività lavorativa; il che comporta, da parte dei pubblici poteri, il dovere di astensione da ogni interferenza nella libertà del singolo di scegliere autonomamente la professione che maggiormente si addice alla propria personalità.

La riorganizzazione della pubblica amministrazione e la razionalizzazione del suo assetto sono esigenze che non possono portare a sacrificare tali libertà fondamentali dell'individuo; per contro, la riforma recata dalla legge delega e dal decreto legislativo attuativo in esame, determinando la militarizzazione forzata della massima parte membri del CFS, sembrano anteporre le suddette esigenze pubbliche al valore dell'individuo, comprimendo tali libertà nel loro nucleo essenziale.



È peraltro indubbio che l'acquisizione dello status giuridico militare deve essere la conseguenza della scelta libera e incondizionata d'intraprendere la carriera militare.

A tal proposito, è appena il caso di evidenziare che, come enunciato espressamente nell'art. 1465 del decreto legislativo n. 66 del 2010, «Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate sono imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali»; e che i medesimi, tra l'altro, sono soggetti ad un regime di disciplinare e gerarchico molto più intenso di quello delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, che si riverbera anche nel rapporto di servizio (*cf.* ad esempio la natura di ordini di gran parte degli atti di gestione del rapporto di servizio) oltre che sulla libertà personale (sulla quale incidono ad esempio le sanzioni disciplinari di corpo); sono soggetti al codice penale militare di pace; alla giurisdizione della magistratura militare; all'obbligo di difesa militare della Patria, e sono tenuti ad affrontare, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita.

6. L'assenza di una libera scelta nel transito in questione si ricava dalla disciplina prevista dall'art. 12 all'art. 12 del decreto legislativo n. 177 del 2016 sopra descritta: in sostanza, il personale assegnato all'Arma dei carabinieri (o ad altra forza di polizia o al Ministero delle politiche agricole), se rinuncia a tale assegnazione si espone a procedure di mobilità e al collocamento in disponibilità, quindi ad un sicuro peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro e a una possibile estinzione dello stesso, previa collocazione in disponibilità per 24 mesi.

Ciò senza considerare che l'incertezza e il conseguente rischio di esporsi a una tale procedura (circostanze che appaiono sufficienti a sconsigliare ai più di percorrere tale strada) risiedono, come già detto, anche nell'esiguo numero di posti disponibili per il transito di personale in altre amministrazioni (circa 600 posti a fronte di circa 8.000 forestali).

Tale esiguo numero di posti disponibili in altre amministrazioni civili dello Stato, se da un lato appare giustificato dall'esigenza di non disperdere il personale del Corpo forestale e quindi di mantenere i medesimi livelli di efficienza imposti dalla legge delega (come rilevato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016), dall'altro rende meramente formale e astratta (secondo una valutazione che deve necessariamente essere compiuta *ex ante*, e non *ex post*, allorché l'esiguo numero di personale che ha scelto la strada del transito ad altra amministrazione è appunto l'effetto dell'esiguità dei posti e dell'incertezza del suo esito) la possibilità di scelte alternative alla «militarizzazione», per coloro i quali vi sono ricompresi in virtù delle funzioni precedentemente esercitate; non essendo peraltro affatto garantita la presenza di posti disponibili in altre amministrazioni, di pari qualifica e grado del possibile interessato, nell'ambito della stessa Regione di residenza di quest'ultimo.

D'altro canto, la necessità di un transito tendenzialmente completo nell'Arma dei carabinieri è assicurata dal decreto legislativo proprio in attuazione dei criteri di delega, dovendo essere mantenuti gli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare, cui era preposto il disciolto Corpo forestale.

È dunque chiaro che i ricorrenti sono stati destinati all'Arma dei carabinieri acquisendo lo status giuridico militare *ope legis* e non in base ad una libera scelta.

7. Sotto i profili appena illustrati, appaiono quindi violati gli articoli 2 e 4 della Costituzione, in particolare l'art. 2 laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale, e l'art. 4, laddove il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello status di militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte del medesimo personale del Corpo forestale.

8. Sotto altro profilo d'incostituzionalità ritiene il collegio che la legge delegante, all'art. 8 comma 1, lettera a), abbia dettato, in merito alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, direttive eccessivamente vaghe e generiche, soprattutto laddove prevede l'eventuale assorbimento del medesimo «in altra Forza di polizia» senza fissazione dei criteri alla cui stregua poter individuare tale Forza di polizia di destinazione, e senza tener conto delle peculiarità ordinamentali di ciascun corpo di polizia. Cosicché, la legge delegante, per via di tale sua ambiguità, sembra valicare i limiti prescritti dall'art. 76 della Costituzione, rappresentati dalla «determinazione di principi e criteri direttivi» e dalla definizione degli oggetti dell'intervento legislativo.

La riprova della difettosa formulazione dei criteri guida si coglie proprio nel conseguente disorientamento del Governo, il quale, al momento di attuare la riforma, in assenza di criteri che potessero guidarlo nell'individuazione della Forza di polizia più idonea ad assorbire il Corpo forestale e più conforme ad esso, abbia scelto l'Arma dei carabinieri, ovvero il corpo di polizia, fra quelli esistenti, meno omogeneo e finanche incompatibile dal punto di vista ordinamentale con il Corpo forestale.

Si ritiene dunque che la scelta operata dal Governo sia l'effetto di una originaria illegittimità dell'art. 8, comma 1, lettera a) della legge 124 del 2015, per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

9. Diversamente, ove si dovesse ritenere esente da profili d'incostituzionalità la legge delegante, allora l'illegittimità cadrebbe sull'interpretazione da parte del Governo, dei criteri della delega, nel senso della possibile militariz-



zazione del personale del Corpo forestale, e dunque in senso non conforme al contesto costituzionale e legislativo di riferimento per le ragioni già esposte.

Infatti, in ipotesi, al fine di evitare l'interferenza sulle libertà fondamentali di cui si è detto sopra, avrebbero potuto essere trovate soluzioni organizzative alternative, comunque compatibili con la funzionalità della riforma: come, ad esempio, il trasferimento delle funzioni e, dunque, del personale del Corpo forestale all'interno della Polizia di Stato, con la previsione, come opzione facoltativa, del transito nelle altre forze di polizia ad ordinamento militare, diverse da quella assorbente (Guardia di finanza e Carabinieri). Tale soluzione, che avrebbe visto come elettiva una Forza di polizia ad ordinamento civile, compatibile per funzioni e professionalità con il CFS, avrebbe evitato al personale trasferito le penalizzazioni connesse all'acquisizione non volontaria dello *status* militare.

In tal caso risulterebbe violato, da parte del decreto legislativo n. 177/2016, anche l'art. 77, comma 1, della Costituzione, non avendo il legislatore delegato rispettato la volontà del delegante, che non poteva essere quella - contrastante con l'ordinamento - di consentire il mutamento della condizione da civile a militare del personale del disciolto CFS.

10. Per tutte le considerazioni suesposte, occorre pertanto rimettere la questione alla Corte costituzionale sospendendo la pronuncia nel presente giudizio.

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

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

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto Sezione Prima, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1 lettera a) della legge n. 124 del 2015, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione; nonché la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 177 del 2016, articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 18, nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri, per contrasto con gli articoli 2, 4, 76 e 77 primo comma della Costituzione;

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

Ordina che, a cura della segreteria, 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 Venezia nelle camere di consiglio dei giorni 10 gennaio 2018, 7 febbraio 2018, con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente;

Silvia Coppari, primo referendario;

Nicola Fenicia, primo referendario, estensore.

Il Presidente: NICOLOSI

L'estensore: FENICIA



n. 97

Ordinanza del 5 marzo 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta sul ricorso proposto da Spinardi Roberto contro Ministero della difesa e altri.

Ordinamento militare - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 - Regime transitorio dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore e della promozione al grado di luogotenente.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), combinato disposto degli artt. 2252, comma 1, e 2253-bis, commi 1 e 3, come, rispettivamente, sostituito e introdotto dalle lettere *i*) e *m*) del comma 1 dell'art. 30 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA

(SEZIONE UNICA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso n. 48 del 2017 R.G., proposto da Roberto Spinardi, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Castiello, da intendersi domiciliato agli effetti del giudizio presso la segreteria del Tribunale;

Contro il Ministero della difesa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, presso la cui sede in Torino, corso Stati Uniti n. 45, è domiciliato *ex lege*;

La Presidenza del Consiglio dei ministri;

NEI CONFRONTI

di Luigi Nastro, Roberto Mattia, Pietro de Meo, Raffaele Esposito, Ugo Rosati, Luciano Masala, Walter Meloni, Crescenzo Addeo, Carmine Caforio e Mauro Di Giovanni;

Per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione del provvedimento della Direzione generale per il personale militare del Ministero della difesa prot. n. M_D GMIL REG2017 0400789 del 7 luglio 2017, recante inquadramento come maresciallo maggiore del ricorrente, della nota prot. n. M_D GMIL REG2017 0414407 del 14 luglio 2017 e di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente e, in particolare, della circolare del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri n. 900006-3-2017 Str./A1-1 Pers. Mar. del 24 giugno 2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

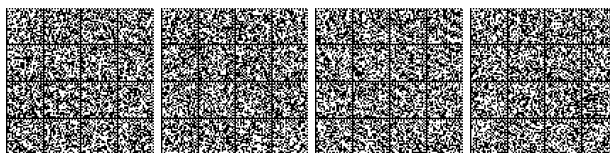
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° febbraio 2018 il dott. Davide Soricelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorrente è un militare dell'Arma dei Carabinieri che presta servizio presso la stazione dei Carabinieri di Aosta.

Con il ricorso all'esame egli impugna il provvedimento che lo ha reinquadrato come maresciallo maggiore in applicazione della disposizioni recate dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

In pratica al ricorrente con il provvedimento impugnato è stato attribuito il grado di maresciallo maggiore mentre nel previgente ordinamento egli aveva il grado di maresciallo aiutante sostituto ufficiale di pubblica sicurezza (d'ora in poi MASUPS), cioè il grado apicale del ruolo degli ispettori.

In estrema sintesi con il ricorso il signor Spinardi contesta — come oltre sarà chiarito — la legittimità costituzionale delle disposizioni del decreto legislativo n. 95 del 2017 che hanno disciplinato, in attuazione della delega per la revisione dei ruoli delle forze di polizia conferita al Governo dall'art. 8, comma 1, lett. *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, il riordino della carriera degli ispettori e il primo inquadramento del personale già appartenente a tale ruolo.



Il Ministero della difesa resiste al ricorso. Esso anzitutto eccepisce l'incompetenza territoriale del T.A.R. Valle d'Aosta, sostenendo che la controversia rientrerebbe nella competenza del T.A.R. Lazio, sede di Roma, in forza della previsione dell'art. 13, comma 4-bis, c.p.a.; nel merito l'Amministrazione sostiene che la questione di legittimità costituzionale cui è affidato il ricorso sarebbe manifestamente infondata e pertanto chiede che il ricorso sia respinto.

Con ordinanza n. 32 del 7 novembre 2017 è stata respinta la istanza di tutela cautelare e la trattazione del ricorso è stata fissata alla udienza pubblica del 1° febbraio 2018.

Preliminarmente va respinta l'eccezione di incompetenza territoriale sollevata dall'Amministrazione; infatti l'oggetto della impugnazione consiste in un tipico atto plurimo cioè in un atto che contiene il nuovo inquadramento di tutti gli ex MASUPS che, come tale, è scindibile in tanti autonomi atti di inquadramento quanti sono i sottufficiali reinquadrati; in sostanza non può trovare applicazione la disposizione dell'art. 13, comma 4-bis, c.p.a. che attribuisce alla competenza del T.A.R. Lazio, Roma, l'impugnazione di atti normativi e generali, poiché nel caso all'esame non si tratta di atto generale — cioè di provvedimento che dispone unitariamente e inscindibilmente nei confronti di una generalità di soggetti — ma di atto plurimo, cioè di provvedimento scindibile in tanti provvedimenti quanti sono i destinatari; in tal caso trovano applicazione i criteri generali di riparto della competenza sicché, venendo in rilievo una controversia in rapporto di impiego pubblico, il criterio di riparto applicabile è quello della sede presso cui il ricorrente presta servizio.

Poiché il signor Spinardi è in servizio ad Aosta, dunque, la competenza territoriale spetta al T.A.R. Valle d'Aosta.

Ciò premesso può passarsi al merito.

Come già accennato con il ricorso viene dedotta unicamente una articolata questione di legittimità costituzionale relativa alle norme di riordino e di primo inquadramento del personale appartenente al ruolo degli ispettori.

Al fine di meglio comprendere la sostanza delle censure proposte dal ricorrente, è opportuno premettere che nell'ordinamento precedente al decreto legislativo n. 95 del 2017 il ruolo degli ispettori dei Carabinieri comprendeva quattro gradi (cioè quattro livelli gerarchici) e una qualifica (che non costituisce un grado gerarchico); in pratica gli ispettori erano inquadrati nei gradi di maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo, maresciallo aiutante sostituto ufficiale di pubblica sicurezza (MASUPS); ai MASUPS poteva inoltre essere conferita la «qualifica» (che — lo si ripete — non è un grado gerarchico) di «luogotenente».

Il nuovo sistema prevede (si veda l'art. 1291, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, come modificato dall'art. 15 del decreto legislativo n. 95 del 2017) i gradi di maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo, maresciallo maggiore e luogotenente; ai luogotenenti può essere attribuita la «qualifica» di «carica speciale»; in pratica si è passati da una carriera articolata in quattro gradi e una qualifica ad una carriera articolata in cinque gradi e una qualifica. Sostanzialmente il grado di MASUPS è stato soppresso e al suo posto sono stati istituiti i gradi di maresciallo maggiore e di luogotenente (nel sistema precedente luogotenente era infatti una «qualifica» e non un grado).

L'art. 1293 del decreto legislativo n. 66 citato ha inoltre previsto nuovi periodi minimi di permanenza nel grado di maresciallo capo (ai fini dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore) e di maresciallo maggiore (ai fini dell'avanzamento al grado di luogotenente), fissandoli in entrambi i casi in otto anni.

L'art. 2252 decreto legislativo n. 66 — come sostituito dall'art. 30 decreto legislativo n. 95 — ha in via transitoria stabilito che:

a) i MASUPS in servizio al 1° gennaio 2017 sono iscritti in ruolo con il grado di maresciallo maggiore mantenendo l'anzianità di servizio e di grado;

b) i marescialli capo dell'Arma dei carabinieri iscritti nel quadro di avanzamento al 31 dicembre 2016 e non promossi (in pratica si tratta di marescialli capo con anzianità di grado superiore a otto anni), in deroga alle disposizioni sull'avanzamento del personale del ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri, sono promossi nell'ordine del proprio ruolo al grado superiore con le seguenti modalità:

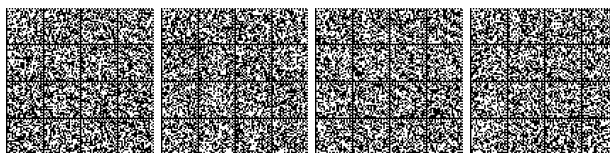
b1) il primo terzo, con decorrenza 1° gennaio 2017, prendendo posto in ruolo dopo i parigrado promossi con l'aliquota formata al 31 dicembre 2016;

b2) il secondo terzo, con decorrenza 1° aprile 2017;

b3) il restante terzo, con decorrenza 1° luglio 2017.

A sua volta l'art. 2253-bis, pure introdotto dal decreto legislativo n. 95 prevede:

a) al primo comma l'automatica attribuzione del grado di luogotenente agli ex marescialli aiutanti in possesso della ex qualifica di luogotenente alla data del 1° gennaio 2017; a questi stessi soggetti è poi attribuita dal primo comma dell'art. 2253-ter la qualifica di «carica speciale» con decorrenza 1° ottobre 2017 in deroga al periodo minimo di permanenza, previsto «a regime» in quattro anni dall'art. 1325-bis, comma 1, lettera a);



b) al comma 3, l'attribuzione del grado di luogotenente ai marescialli aiutanti iscritti nella graduatoria di merito per il conferimento della qualifica di luogotenente del 31 dicembre 2016 e non promossi e ai marescialli aiutanti che al 1° gennaio 2017 hanno un periodo di permanenza minima nel grado uguale o superiore a otto anni, previa inclusione in un'aliquota straordinaria formata al 1° gennaio 2017 e valutazione secondo quanto previsto dall'art. 1295-bis, comma 4.

In sostanza quindi il ricorrente denuncia in fatto che questo complesso di norme risulta ingiustamente penalizzante per gli ex Masups aventi alla data del 1° gennaio 2017 un'anzianità nel grado inferiore a otto anni, dato che tali soggetti: a) «perdono» la qualifica apicale (da essi conseguita a suo tempo previa selezione «a scelta»); b) sono «raggiunti» nella qualifica di maresciallo maggiore dagli ex marescialli capo con oltre otto anni di anzianità i quali si vedono *ope legis* riconosciuto il grado di maresciallo maggiore; c) sono discriminati rispetto agli ex pari grado aventi anzianità di servizio pari o superiore a otto anni, dato che a questi è attribuito il grado di luogotenente (sia pure a seguito della selezione prevista dall'art. 2253, comma 3 citato) e, alle condizioni previste, anche la qualifica di carica speciale. Inoltre il nuovo art. 1004, decreto legislativo n. 66 riserva ai luogotenenti e non più ai marescialli aiutanti il diritto a conseguire a domanda, al momento della cessazione dal servizio, la nomina a ufficiale di complemento dell'Arma; analogamente il nuovo testo dell'art. 1296, decreto legislativo n. 66 riserva ai luogotenenti la possibilità di ottenere la promozione a sottotenente «per meriti eccezionali e benemeritenze d'istituto» prima prevista a favore dei MASUPS.

Il ricorrente in particolare denuncia:

a) la violazione dell'art. 76 C. in quanto sarebbe stato violato uno dei criteri della legge di delegazione, cioè la necessaria considerazione, nell'operare il riordino al fine «di razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia», del «merito e della professionalità»; l'art. 8, comma 1, lettera a) della legge 7 agosto 2015, n. 124 infatti — nel prevedere la possibilità di modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia nel contesto del riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia — poneva tra principi e criteri direttivi «la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge»; la tesi esposta in ricorso è che il riordino non tiene in alcun modo in conto merito e professionalità essendo in realtà basato su automatismi legati essenzialmente all'anzianità di servizio;

b) la violazione del principio di ragionevolezza e degli articoli 3, 52 e 97 C.; anzitutto viene denunciato che la sottrazione ai MAUPS della qualifica apicale violerebbe il principio di ragionevolezza, di equità, di affidamento e di proporzionalità che trovano la loro radice negli articoli 3, 97 e 117, comma 1, C.; ai MASUPS (ovviamente si parla di quelli con anzianità inferiore a otto anni che per effetto del riordino conseguono la qualifica di maresciallo maggiore) in particolare è stata sottratta la possibilità di ottenere a domanda la nomina a ufficiale di complemento all'atto della cessazione del servizio e quella di ottenere la promozione a sottotenente per meriti eccezionali e benemeritenze d'istituto (con danno oltretutto anche per l'amministrazione che si vede limitata la possibilità di premiare con la promozione il merito e la professionalità).

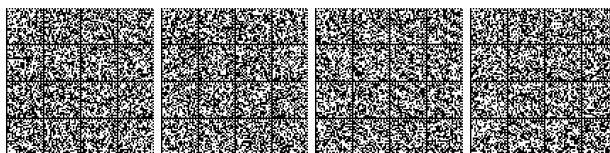
Conclusivamente quindi il ricorrente denuncia l'incostituzionalità delle seguenti disposizioni, ritenendole rilevanti per la definizione del giudizio e non manifestamente infondate:

1) articoli 687, comma 1, lett. d) e 694, comma 1, lett. d) decreto legislativo n. 66 del 2010, come modificati dagli articoli 11, comma 1, lettere d) e e), decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (si tratta di due disposizioni che attribuiscono ai luogotenenti il compito di segretario delle commissioni di concorso per l'accesso al ruolo degli ispettori e dei sovrintendenti (prima attribuito a marescialli aiutanti);

2) art. 1004 decreto legislativo n. 66 come modificato dall'art. 14, comma 1, decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (si tratta della disposizione che riserva ai luogotenenti la possibilità di ottenere a domanda la nomina a ufficiale di complemento all'atto della cessazione dal servizio);

3) articoli 1291 e 1296, decreto legislativo n. 66 come modificati dall'art. 15, comma 1, lett. a), n. 1.1), decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (si tratta delle disposizioni che stabiliscono la nuova articolazione del ruolo degli ispettori istituendo i gradi di maresciallo maggiore e luogotenente e che disciplinano l'avanzamento a scelta al grado di luogotenente dei marescialli maggiori);

4) art. 2253-bis, commi 1 e 3, introdotti dall'art. 30, comma 1, lett. m), decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (si tratta delle norme sull'inquadramento nel grado di luogotenente dei marescialli aiutanti luogotenenti e dei marescialli aiutanti con anzianità maggiore a otto anni); va rilevato che nel ricorso c'è verosimilmente un errore, dato che esso fa riferimento ai commi 2 e 3 dell'art. 2253-bis; tuttavia il riferimento al comma 2 e non al comma 1 è il frutto di un refuso dato che il comma 1 disciplina l'attribuzione ai marescialli aiutanti luogotenenti del grado di luogotenente



(su cui il ricorrente ha formulato specifiche doglianze) mentre il comma 2 si riferisce ai periti superiori scelti (cioè a una qualifica che non interessa il presente giudizio).

Ciò premesso, va anzitutto rilevato che ad avviso del Collegio nella questione così formulata va distinto il problema della nuova articolazione — per così dire a regime — della carriera degli ispettori dalla questione delle norme di «primo inquadramento».

Per quanto concerne infatti la nuova articolazione della carriera (in pratica la soppressione da parte del nuovo art. 1291 del grado di maresciallo aiutante e la istituzione dei due gradi di maresciallo maggiore e luogotenente e la limitazione da parte degli articoli 1004 e 1296 ai luogotenenti della possibilità di ottenere la nomina a ufficiale di complemento all'atto della cessazione dal servizio e l'avanzamento a sottotenente per meriti eccezionali, cui fanno da *pendant* le disposizioni degli articoli 687 e 694 sulla composizione delle commissioni di concorso per l'accesso al ruolo degli ispettori e dei sovrintendenti) si rileva che: *a)* le disposizioni degli articoli 1004, 1296, 687 e 694 non rilevano nella controversia all'esame, che si riferisce a un provvedimento che attribuisce al ricorrente il grado di maresciallo maggiore, sicché la questione di legittimità costituzionale è inammissibile per irrilevanza; *b)* nella controversia all'esame trova invece applicazione l'art. 1291 dato che il testo modificato di esso sopprime il grado di maresciallo aiutante e istituisce quello di maresciallo maggiore; tuttavia la relativa questione di costituzionalità è, ad avviso del Collegio, manifestamente infondata dato che non è seriamente contestabile che il legislatore possa discrezionalmente decidere una nuova articolazione di una carriera militare sopprimendo un grado e istituendone due (in pratica nella fattispecie il grado di MASUPS è stato sostituito dai gradi di maresciallo maggiore e di luogotenente); tra l'altro questa circostanza non lede alcuna reale aspettativa o diritto quesito di coloro che siano già in servizio dato che la nuova articolazione della carriera non incide di per sé né positivamente né negativamente su diritti o aspettative del personale già in servizio; su tali asseriti diritti o aspettative incide infatti la normativa di carattere transitorio che disciplina l'attribuzione dei nuovi gradi al personale in servizio ed è del resto di ciò che il ricorrente si duole (come dimostra il rilievo che se la normativa transitoria avesse previsto un diverso trattamento per i MASUPS con meno di otto anni di anzianità — per esempio attribuendo anche ad essi il grado apicale di luogotenente o consentendo loro di ottenerlo attraverso un meccanismo selettivo di una qualche natura che li ponesse «sullo stesso piano» dei pari grado con anzianità superiore a otto anni — questo contenzioso non sarebbe probabilmente nemmeno sorto).

Occorre quindi concentrare l'esame sulle disposizioni transitorie seguenti: *a)* art. 2252, commi 1 e 2 (introdotto dall'art. 30, comma 1, lett. *i*), decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95), cioè le disposizioni che prevedono l'attribuzione del grado di maresciallo maggiore ai MASUPS in servizio al 1° gennaio 2107 e ai marescialli capo iscritti nel quadro di avanzamento al 31 dicembre 2016 e non promossi (in ricorso non è denunciata l'illegittimità di queste disposizioni ma si tratta di una evidente dimenticanza dato che la prima è la disposizione transitoria «base» relativa ai MASUPS ed è sull'applicazione di questa disposizione che si basa provvedimento impugnato mentre in ordine alla seconda si lamenta nel ricorso che gli ex MASUPS con anzianità inferiore a otto anni, oltre alla perdita del grado apicale, si vedono «raggiunti» dai marescialli capo con anzianità superiore a otto anni, in precedenza inferiori di grado; *b)* art. 2253-*bis*, commi 1 e 3, cioè le disposizioni che disciplinano l'attribuzione del grado agli ex MASUPS con qualifica di luogotenente e ai MASUPS con anzianità di servizio maggiore di otto anni.

In pratica si tratta di valutare se il combinato disposto delle norme citate — che implicano, secondo la prospettazione del ricorrente, per i MASUPS con anzianità inferiore a otto anni una discriminazione rispetto agli ex pari grado con anzianità superiore a otto anni e agli ex marescialli capo con anzianità superiore a otto anni — si sottragga o meno ai rilievi di incostituzionalità sollevati in ricorso (o meglio se tali rilievi superino la soglia della non manifesta infondatezza).

Al riguardo il Collegio ritiene che non sussista alcuna reale discriminazione tra ex MASUPS e marescialli capo che beneficino dell'avanzamento previsto dall'art. 2252, comma 2, citato; come giustamente rilevato dall'avvocatura dello Stato, l'avanzamento di questi soggetti non è in alcun modo in grado di provocare uno «scavalco» a danno degli ex MASUPS con meno di otto anni di anzianità, dato che le decorrenze previste per le promozioni sono tali da collocarli in posizione successiva a quelle dei pari grado già promossi con l'aliquota del 31 dicembre 2016. Parimenti non sussiste una reale discriminazione tra gli ex MASUPS con meno di otto anni di anzianità e ex MASUPS con più di otto anni di anzianità, dato che la distinzione di trattamento si basa sulla diversa anzianità e, in particolare, sul possesso da parte dei secondi dell'anzianità occorrente nel «nuovo sistema» per poter aspirare al conseguimento del grado di luogotenente (cioè otto anni); in realtà il disegno del legislatore delegato è chiaro; esso nel disciplinare il passaggio dal «vecchio ordinamento» al «nuovo» ordinamento ha per così dire meccanicamente operato una trasposizione nel nuovo sistema dei gradi previsti dal precedente basandosi esclusivamente sull'anzianità di servizio e in modo tale da evitare che si verificassero «scavalcamenti»; in pratica nell'attribuzione dei nuovi gradi si è voluto realizzare un assetto transitorio che in parte anticipasse l'applicazione delle nuove norme (che prevedono una permanenza minima nei gradi di maresciallo capo e di maresciallo maggiore di otto anni); così si spiega l'attribuzione ai marescialli capo con più di otto anni di anzianità del grado di maresciallo maggiore e l'attribuzione del grado di luogotenente agli ex MASUPS con più di otto anni di anzianità.



A questo punto, tuttavia, si pone il dubbio se la distinzione ai fini del nuovo inquadramento degli ex MASUPS esclusivamente sulla base dell'anzianità posseduta alla data del 1° gennaio 2017, sia o meno conforme ai criteri della legge di delegazione e, in particolare, se la istituzionale preclusione agli ex MASUPS con anzianità inferiore a otto anni dell'ottenimento del (o meglio della possibilità di ottenere *il*) grado apicale di luogotenente in sede transitoria (così mantenendo il grado apicale già raggiunto nel precedente sistema) sia coerente con il criterio direttivo che imponeva di tener conto di merito e professionalità; il riferimento alla sola anzianità infatti pare obliterare il merito e dà unico rilievo alla professionalità acquisita (peraltro solo in un certo limite perchè una maggiore anzianità di servizio fa solo presumere ma certo non garantisce una maggiore professionalità in capo al più anziano). In altri termini l'automatismo legato al mero dato quantitativo dell'anzianità posseduta a una certa data rende non manifestamente infondato il dubbio di illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2252, comma 1, e 2253-*bis*, commi 1 e 3, sotto il profilo del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge delega, nel senso che ad avviso del Collegio non è manifestamente infondato il dubbio che la valorizzazione del merito e della professionalità avrebbe implicato per l'attribuzione agli ex MASUPS del grado di luogotenente e della qualifica di «carica speciale» un meccanismo — quale che fosse — che garantisse astrattamente a tutti — indipendentemente dall'anzianità posseduta (alla quale comunque, per quanto si è detto, nell'ambito del meccanismo prescelto si sarebbe comunque ben potuto attribuire rilievo, anche se non esclusivo) — la possibilità di accedervi «tenendo conto del merito e delle professionalità» così come stabilito dall'art. 8, della legge 7 agosto 2015, n. 124.

In conclusione, essendo rilevante e non manifestamente infondata, va sollevata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2252, comma 1, e 2253-*bis*, commi 1 e 3, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (come rispettivamente introdotti dall'art. 30, comma 1, lett. *i*) e *m*), decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95), in relazione all'art. 76 C. e all'art. 8, comma 1, lettera *a*) della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Pertanto il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale affinché questa si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta (Sezione Unica) interlocutoriamente pronunciandosi sul ricorso in epigrafe così dispone:

a) Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2252, comma 1, e 2253-bis, commi 1 e 3, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (come rispettivamente introdotti dall'art. 30, comma 1, lett. i) e m), decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95), in relazione all'art. 76 C. e all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124;

b) Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

c) Ordina che a cura della segreteria del Tribunale la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Aosta nella camera di consiglio del giorno 1° febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozzi - Presidente;

Davide Soricelli - Consigliere, Estensore;

Silvia Cattaneo - Consigliere.

Il Presidente: MIGLIOZZI

L'estensore: SORICELLI



n. 98

Ordinanza del 23 febbraio 2018 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Elektroklima Srl e Cristini Federica contro Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.a.

Procedimento civile - Mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali - Azioni relative a controversie in materia di contratti assicurativi, bancari e finanziari - Obbligo di esperire il procedimento di mediazione a pena di improcedibilità della domanda giudiziale - Decorrenza dell'applicazione.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), art. 5, comma 1-*bis*; decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 84, commi 1, lettera *b*), e 2.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

TERZA SEZIONE CIVILE

Il giudice dott. Massimo Vaccari ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa tra Elektroklima S.r.l. e Cristini Federica entrambe rappresentate e difese dall'avv. Ceola Roberto del foro di Rovereto.

Contro Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.a. rappresentata e difesa dall'avv. Scapin Giovanni.

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 18 gennaio 2018;

La decisione sulla istanza di concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto.

La Elektroklima S.r.l. e la sua garante Cristini Federica, hanno dedotto, come primo motivo di opposizione, l'improcedibilità della domanda monitoria in quanto non preceduta dall'esperimento del procedimento di mediazione, sulla scorta del rilievo che il credito azionato dalla convenuta in via monitoria trova fondamento in un contratto di anticipazione bancaria, concluso dall'istituto di credito con la Elektroklima, con la conseguenza che la controversia soggetta a mediazione obbligatoria ai sensi dell'art. 5, comma 1-*bis*, decreto legislativo 28/2010.

Il rilievo così formulato e infondato atteso che, se è indubbio che la controversia sia soggetta a mediazione obbligatoria per le ragioni predette, occorre prima decidere, ai sensi dell'art. 5, comma 4, lettera *a*) del decreto legislativo 28/2010, sulla istanza di concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto avanzata dalla convenuta opposta.

Orbene, tale istanza è fondata atteso che i motivi di opposizione dedotti dalle opposenti risultano, prima facie pretestuosi.

Infatti la convenuta ha fornito prova scritta del proprio credito nella fase monitoria, dimettendo copia del contratto di anticipazione che ha azionato e copia autentica dell'estratto del proprio libro giornale.

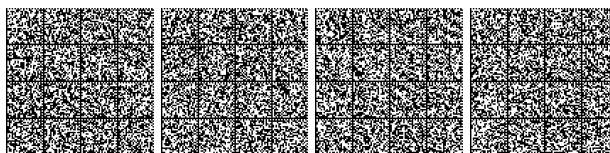
Quanto poi alla eccezione di estinzione del credito meritano di essere condivise le obiezioni di parte opposta mentre la doglianza circa il carattere vessatorio, ai sensi dell'art. 33, lettera *t*) cod. consumo, della clausola 6 del contratto di fideiussione essa palesemente infondata non potendosi riconoscere alla Cristini legale rappresentante della società opponente la qualità di consumatore.

L'applicabilità al caso di specie dell'art. 5, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 28/2010 e la questione di legittimità costituzionale.

Per le ragioni esposte nel precedente paragrafo, contestualmente alla decisione sulla istanza di concessione della provvisoria esecuzione del decreto opposto questo giudice dovrebbe assegnare alle parti termine di quindici giorni per presentare l'istanza di mediazione ai sensi dell'art. 5, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 28/2010, penultimo periodo.

Tale norma è stata inserita nel decreto legislativo 28/2010 dall'art. 84, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza 272/2012, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale per eccesso di delega dell'art. 5, comma 1, del succitato decreto sostanzialmente corrispondente a quella qui in esame, e, in via consequenziale di altre norme del medesimo decreto legislativo 28/2010.

Ad avviso di questo giudice tale previsione difetta dei requisiti di necessità ed urgenza legittimanti la sua adozione con decreto legge, ravvisati, secondo preambolo del testo del provvedimento normativo nella «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la crescita economica e per la semplificazione del quadro amministrativo e normativo, nonché misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile, al fine di dare impulso al sistema produttivo del Paese attraverso sostegno alle imprese, rilancio delle infrastrutture, operando anche una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese».



Orbene, la possibilità di una verifica da parte della Corte costituzionale della sussistenza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, a prescindere dalla conversione o meno del provvedimento, è stata riconosciuta già con la sentenza n. 398 del 1998 che aveva peraltro precisato come tale scrutinio fosse consentito solo nei casi di «evidente mancanza», cioè quando «essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento».

Dopo alcune pronunce di segno contrario tale posizione è stata riaffermata in altre pronunce (*cf.*: sentenza n. 341 del 2003; nn. 6 e 178, 196, 285 del 2004; nn. 62 e 272 del 2005) ed in particolare nella sentenza n. 171 del 2007.

In quest'ultima decisione la Corte ha esplicitato ancor più chiaramente le ragioni a sostegno della sopra esposta conclusione:

a) da un lato la salvaguardia del corretto assetto dell'impianto delle fonti, che «è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso», con la conseguenza che «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario potere di alterare riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie»;

b) in secondo luogo per il particolare legame tra decreto e legge di conversione, per cui in sede di conversione «il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge» (§ 5 del «Considerato in diritto»).

L'orientamento del giudice costituzionale, teso a controllare direttamente presupposti del decreto-legge nonostante l'intervento della legge di conversione, è stato ulteriormente ribadito nelle sentenze n. 128 del 2008 e n. 22 del 2012, che pure hanno ritenuto non solo ammissibile ma anche fondata la questione dell'evidente mancanza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2, Cost. e, da ultimo, nelle pronunce nn. 10/2015, 287/2016 e 170/2017.

Secondo giudice delle leggi l'evidente mancanza dei presupposti per la decretazione di urgenza, che, si noti, ben può riguardare ogni norma contenuta nel provvedimento normativo adottato in via d'urgenza, può essere desunta da elementi intrinseci od estrinseci alla decretazione e tra i secondi sono stati elencati: in primo luogo preambolo del decreto legge, dove è contenuta la giustificazione dei presupposti giuridici e dunque soprattutto dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto-legge stesso; in secondo luogo l'analisi tecnico normativa che l'accompagna; in terzo luogo contesto normativo nel quale provvedimento va ad inserirsi.

Con riguardo a quest'ultimo indice la Corte ha anche precisato che riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Costituzione, va ricollegato «ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza 22/2012).

Questa lettura peraltro presuppone necessariamente, ad avviso di questo giudice, che le norme contenute nel decreto legge, oltre ad essere coerenti, sotto il profilo funzionale, rispetto alla urgente necessità di provvedere, abbiano il medesimo termine di efficacia poiché, in caso contrario, viene vanificata quella uniformità teleologica che le deve accomunare.

Orbene, tornando al caso di specie, proprio questo rilievo si può muovere alla norma sulle conseguenze sanzionatorie della mancata partecipazione alla mediazione senza giustificato motivo.

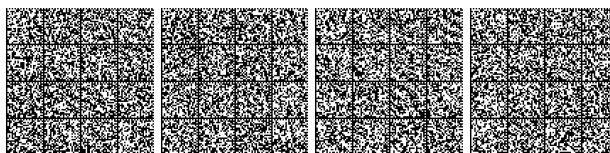
Infatti, sebbene sia stata inserita tra le «Misure per l'efficienza e del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile», di cui al titolo III del decreto-legge 69/2013, che possono ritenersi coerenti alle esigenze espresse nel preambolo del provvedimento normativo, la sua entrata in vigore è stata differita di trenta giorni rispetto al momento della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Si tratta di un elemento intrinseco alla medesima norma che, in conformità ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, ben può assunto a indice della «manifesta insussistenza» dei presupposti della sua necessità ed urgenza.

Si noti, peraltro, come la scelta di un così peculiare regime, non solo non è stata giustificata in nessun modo nella relazione alla legge di conversione del decreto-legge 69/2013, ma sia anche in evidente e stridente contrasto con quella, invero coerente con il tipo di provvedimento normativo adottato e con le esigenze ad esso sottostanti, di attribuire immediata efficacia a tutte le altre norme di tale testo normativo.

Infatti per esse è stata prevista, all'art. 86 del decreto-legge 69/2013, l'entrata in vigore giorno successivo alla pubblicazione del decreto-legge in *Gazzetta Ufficiale*.

La norma in esame conflige pertanto in primo luogo con l'art. 77 della Costituzione ma anche con l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 che stabilisce che: «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione» e che, pur non avendo sul piano formale rango costituzionale, esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (in questi termini *cf.*: Corte costituzionale 22/2012 e n. 170/2017).



La scelta di attribuire ad essa una efficacia differita, diversamente dalle altre norme del medesimo d.l. aventi tutte la stessa finalità di contribuire a rendere maggiormente efficiente sistema giudiziario, in quanto immotivata e priva di una ragione logica, contrasta anche con l'art. 3 Cost.

Questione di legittimità costituzionale subordinata.

Nel caso in cui la questione di legittimità costituzionale fin qui illustrata fosse ritenuta infondata un ulteriore dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1-bis, decreto legislativo 28/2010, discende dal raffronto di tale norma con altra, analoga, relativa al procedimento di negoziazione assistita.

Questa procedura prevista, analogamente alla mediazione, come condizione di procedibilità, tra le altre, delle controversie in cui sia svolta una domanda di pagamento, a qualsiasi titolo, di somme non eccedenti cinquantamila euro, ai sensi dell'art. 3, comma 1 della l. 162/2014, e delle controversie in tema di autotrasporto di cose, ai sensi dell'art. 1, comma 249 l. 23 dicembre 2014 n. 190.

Orbene, l'art. 3, comma 3, della legge 162/2014 ricalca solo la prima parte del testo dell'art. 5 comma 4, lettera a) del decreto legislativo 28/2010, da ciò dovendosi desumere che la negoziazione assistita non costituisce condizione di procedibilità della domanda né del procedimento monitorio né di quello di opposizione e ciò nemmeno dopo la pronuncia dei provvedimenti interinali sulla concessione sulla sospensione della provvisoria esecuzione.

È evidente allora, ad avviso di questo giudice, la ingiustificata diversità di disciplina che si determina a seconda che per la controversia, proponibile nelle forme del rito monitorio, sia prevista, in base alla materia su cui verte, la mediazione piuttosto che la negoziazione assistita come condizione di procedibilità.

La ragione di tale differenza non può infatti ritenersi dovuta al fatto che provvedimento monitorio, relativo ad una somma fino a cinquantamila euro o ad un credito di un trasportatore di qualsiasi importo, non contiene una condanna ma una ingiunzione di pagamento poiché tra le due statuizioni non ci sono sostanziali differenze.

Questo giudice consapevole che, secondo consolidato orientamento della Corte costituzionale, nella disciplina degli istituti processuali vige principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore con il limite della loro non manifesta irragionevolezza (ordinanze n. 164 del 2010, n. 141 del 2011, 174 del 2012 ed anche sentenza n. 10 del 16 gennaio 2013) ma ritiene che, con la disciplina in esame, quest'ultimo limite sia stato superato.

P.Q.M.

Concede la provvisoria esecuzione del decreto opposto;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, bis, del decreto legislativo 28/2010 e degli articoli 84, comma 1, lettera b) e comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n. 98, per contrasto con gli articoli 3 e 77, comma 2, della Costituzione;

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

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

Verona, 23 febbraio 2018

Il Giudice: VACCARI

18C00144

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*





€ 6,00

