

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 30

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

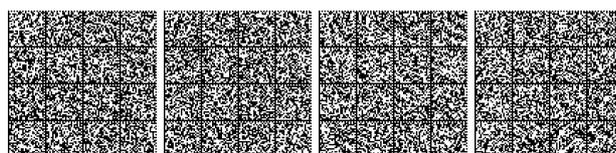
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 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. **159.** Sentenza 22 maggio - 17 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie regionali - Procedure di nomina, nelle more della modifica legislativa a seguito della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale - Conferma, sino alla naturale scadenza, degli incarichi in atto - Divieto di nuove nomine con ricorso ad un commissario *ad acta*, ove non ricorra l'incarico ordinario.

- Legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), art. 3.....

Pag. 1

N. **160.** Sentenza 6 giugno - 17 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consorzi - Istituzione di un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di bonifica della Basilicata" - Contestuale scioglimento dei consorzi esistenti e nomina di un commissario unico liquidatore - Gestione transitoria delle attività - Disciplina del subentro del nuovo consorzio.

- Legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), artt. 2, 31, 32 e 33.....

Pag. 8

N. **161.** Sentenza 20 giugno - 17 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Requisiti per l'iscrizione all'albo dei trasportatori su strada di cose per conto di terzi - Onorabilità - Insussistenza o perdita del requisito in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi in materia previdenziale ed assistenziale.

- Decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali), artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8.

Pag. 14

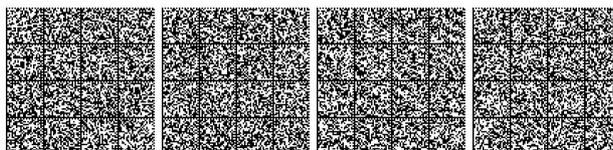
N. **162.** Ordinanza 9 maggio - 19 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Delegazione legislativa - Disposizioni in materia di conferimento di incarichi di direttore generale.

- Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; 2, commi 1, 2, 5, 6 e 7; 6 e 9, commi 1 e 2.....

Pag. 21



N. 163. Ordinanza 4 - 19 luglio 2018

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Trattati e convenzioni internazionali - Omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum di intesa fra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da singoli parlamentari nei confronti del Governo della Repubblica.

- Omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana», firmato a Roma il 2 febbraio 2017.

Pag. 23

N. 164. Ordinanza 4 - 19 luglio 2018

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Disposizioni plurime in materia elettorale - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da un soggetto, nella "duplice variante" di "elettore e soggetto politico" nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo.

- Legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati); legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali); legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia), artt. 1, 11, primo comma, 12, commi dal primo al quinto, 13, primo e secondo comma, 15, primo comma, 18, primo comma, n. 1, 20, primo comma, n. 2, 21, primo comma, numeri 1, 1-bis, 2, 3, e secondo, e 22, primo comma; d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 1, primo comma, 18-bis, commi primo e terzo, 22, terzo comma, 83, commi 3, 4 e 5, 92, primo comma, n. 2, primo periodo; decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 1, comma 2, 9, commi 2, primo periodo, 3, 4 e 5, 16, 19, 20, comma 1, lettera a), primo periodo, e b), primo e quarto periodo, e 27; legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), art. 8, commi 1, lettera c), e 3; codice del processo amministrativo, artt. 11, 52, comma 5, 54, commi 1, 2 e 3, 95, comma 6, 126, comma 1, 128, 129, commi 1, 2 e 10, 130, 132, comma 1, e 135, comma ; Allegato 1 al 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); legge 2 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), art. 4, comma 2, lettera b).....

Pag. 27

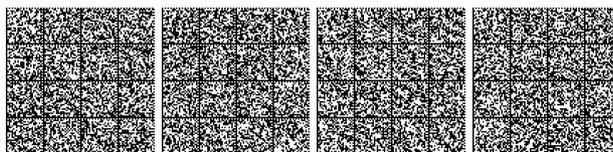
N. 165. Ordinanza 17 - 19 luglio 2018

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Comuni, Province e Città metropolitane - Variazioni territoriali - Comune di Venezia - Deliberazione della Giunta regionale veneta recante indizione di referendum consultivo e approvazione del quesito referendario.

- Deliberazione della Giunta regionale del Veneto 13 marzo 2018, n. 306/DRG, recante: «Indizione referendum consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a "Suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre". Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario».....

Pag. 30



N. 166. Sentenza 20 giugno - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Requisiti di accesso al Fondo nazionale per il sostegno alle locazioni - Stranieri immigrati - Possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque nella medesima Regione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 11, comma 13.

Pag. 32

N. 167. Sentenza 3 - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 478.

Pag. 42

N. 168. Sentenza 4 - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano - Determinazione del numero dei componenti - Attribuzione di una indennità di carica al Presidente del Libero Consorzio comunale ed al Sindaco metropolitano - Disciplina transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di vasta area nelle more dell'insediamento degli organi da eleggere a suffragio universale.

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, lett. b), c) e e).

Pag. 49

N. 169. Sentenza 5 giugno - 20 luglio 2018

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Presidente della Repubblica - Pretesa della Corte dei conti di assoggettare al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica - Conflitto promosso nei confronti della Corte dei conti.

- Sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354; nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti 22 marzo 2017, prot. n. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P; sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894.

Pag. 54



N. 170. Sentenza 4 - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Illeciti disciplinari dei magistrati - Iscrizione o partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori dal ruolo organico della magistratura perchè collocati in aspettativa per motivi elettorali.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150», art. 3, comma 1, lettera h), come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera d), numero 2), della legge 24 ottobre 2006, n. 269 (Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario).....

Pag. 63

N. 171. Sentenza 4 - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio civile universale - Procedimento per la predisposizione del Piano triennale e dei Piani annuali di programmazione delle attività - Individuazione dei settori di intervento - Attuazione dei programmi da parte delle Regioni con risorse proprie previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai fini della verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale - Procedure concertative.

- Decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), artt. 3; 4, comma 4; 5, comma 5; e 7, comma 1, lettera d).....

Pag. 71

N. 172. Sentenza 5 giugno - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica (esenzione ticket per minori dati in affidamento e minori in adozione per i primi due anni di presa in carico; attribuzione all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente [ARPA] della natura di ente del settore sanitario) - Bilancio e contabilità pubblica (autorizzazioni di spesa, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: contributo ai Comuni per gli interventi di smaltimento dell'amianto e fondo di sostegno ad imprese danneggiate da cantieri pubblici; istituzione del comitato promotore delle "Vie del Vento") - Paesaggio (piani paesaggistici territoriali e procedure autorizzatorie) - Impiego pubblico (inclusione nell'ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità anche del personale in posizione di comando dell'ARPA) - Professioni (riconoscimento e valorizzazione delle competenze degli operatori del settore motorio e sportivo).

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56.....

Pag. 85

N. 173. Sentenza 4 - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Sistema di calcolo del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, gestione speciale dei commercianti - Applicabilità del principio della esclusione dei contributi dannosi.

- Legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), art. 5, comma 1; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 18.

Pag. 98



N. 174. Sentenza 4 - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Assistenza all'esterno dei figli minori - Esclusione dal beneficio per le detenute condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, che non abbiano ancora espiato una frazione di pena.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 21-bis.

Pag. 106

N. 175. Sentenza 20 giugno - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Facoltà del concessionario di avvalersi della notificazione "diretta" della cartella di pagamento, senza intermediario, mediante invio della raccomandata, con avviso di ricevimento.

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

Pag. 112

N. 176. Sentenza 4 - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Modifiche alle norme di attuazione del Piano Regionale delle Attività Estrattive - Aree suscettibili di nuove estrazioni - Durata dei contratti di concessione - Proroga triennale.

- Legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, recante «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54», art. 2, comma 1, lettera c).....

Pag. 123

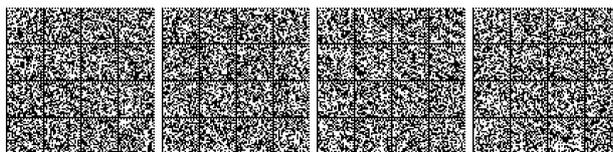
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

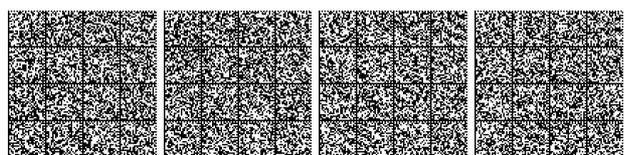
N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 giugno 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Norme in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Provvedimento di VIA - Modalità di acquisizione dei pareri - Rapporto tra provvedimento di VIA e autorizzazione - Elenco dei progetti da assoggettare a procedura di VIA regionale - Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità regionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3 ("Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)"), artt. 10, 12, 13, 16 e Allegati A e B, contenuti nell'Allegato A alla medesima legge.....

Pag. 129





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 159

Sentenza 22 maggio - 17 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie regionali - Procedure di nomina, nelle more della modifica legislativa a seguito della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale - Conferma, sino alla naturale scadenza, degli incarichi in atto - Divieto di nuove nomine con ricorso ad un commissario *ad acta*, ove non ricorra l'incarico ordinario.

- Legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), art. 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

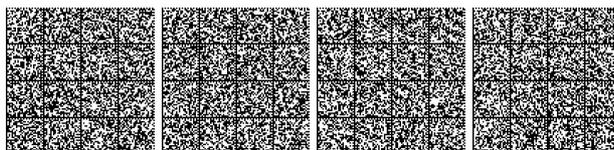
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-5 maggio 2017, depositato il successivo 8 maggio 2017, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 23 dell'anno 2017.

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 2-5 maggio 2017 e depositato il successivo 8 maggio 2017 (r.r. n. 38 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché all'art. 17, lettere *b*) e *c*) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.



La norma impugnata interviene in materia di nomine dei direttori generali sanitari regionali, statuendo che «[n]elle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 e considerato il mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni al fine di evitare liti e contenziosi, gli incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie provinciali, delle Aziende ospedaliere e delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione attualmente vigenti sono confermati sino alla naturale scadenza ed è fatto divieto di procedere a nuove nomine, ove non ricorra l'incarico ordinario si procede alla nomina di commissario ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3-*bis* del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni. Resta confermato quanto stabilito dall'articolo 1 della legge regionale 2 agosto 2012, n. 43».

1.1.- Secondo il ricorrente, tale disposizione, nell'introdurre un regime speciale e transitorio per i casi di naturale scadenza degli incarichi di direttore generale delle aziende sanitarie regionali, articolato sul divieto di nuove nomine, da un lato, e sulla nomina di un commissario ad acta, dall'altro - senza prevedere né i requisiti necessari per accedere all'incarico, né le procedure da seguire per pervenire a tali nomine, né i relativi termini di decadenza - contrasterebbe con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di dirigenza sanitaria - direttamente riconducibile, per il ricorrente, alla tutela della salute - come fissati dagli art. 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), dagli artt. 1, 2, 5 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», nonché dall'art. 3-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in base ai quali la nomina di dette figure, da parte delle Regioni, deve necessariamente ed obbligatoriamente avvenire mediante ricorso ad elenchi di idonei a tal fine predisposti.

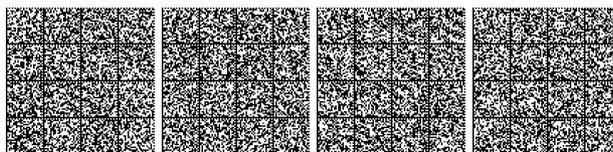
2.- Il ricorrente illustra le profonde riforme che hanno interessato la dirigenza sanitaria nel quadro della più generale riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche ed in linea con il disegno di progressivo affrancamento dei vertici dell'amministrazione dai condizionamenti di carattere politico, già perseguito dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189.

2.1.- Il legislatore infatti, con la legge delega n. 124 del 2015, ha stabilito, per la nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie, i seguenti principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.: «selezione unica per titoli, previo avviso pubblico, dei direttori generali in possesso di specifici titoli formativi e professionali e di comprovata esperienza dirigenziale, effettuata da parte di una commissione nazionale composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni, per l'inserimento in un elenco nazionale degli idonei istituito presso il Ministero della salute, aggiornato con cadenza biennale, da cui le regioni e le province autonome devono attingere per il conferimento dei relativi incarichi da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso della singola regione o provincia autonoma che procede secondo le modalità del citato articolo 3-*bis* del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni [...]» (art. 11, comma 1, lettera *p*).

In attuazione della delega contenuta nello stesso articolo, è stato quindi adottato il d.lgs. n. 171 del 2016, il quale, ai fini del conferimento dell'incarico in questione, ha previsto una doppia selezione: la prima, a livello nazionale, per la costituzione di un elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale (art. 1); la seconda, a livello regionale, preceduta da avviso pubblico destinato unicamente agli iscritti nell'elenco nazionale, diretta alla formazione di una rosa di candidati da proporre per la nomina al Presidente della Regione (art. 2).

Il citato decreto legislativo contiene poi, all'art. 5, una disciplina transitoria per cui, fino alla costituzione dell'elenco nazionale (e degli elenchi regionali di cui all'art. 3, relativi al conferimento dell'incarico di direttore sanitario, direttore amministrativo e, ove previsto dalle leggi regionali, di direttore dei servizi socio-sanitari delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli enti del Servizio sanitario nazionale), si applicano le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Chiude il sistema l'art. 9 del medesimo decreto legislativo, a mente del quale, per quanto qui rileva, a decorrere dalla data di istituzione dell'elenco nazionale, sono abrogate le disposizioni del d.lgs. n. 502 del 1992, di cui all'art. 3-*bis*, comma 1, commi da 3 a 7 e commi 13 e 15.



2.2.- Ad avviso del ricorrente, il quadro normativo così ricostruito non sarebbe stato inciso, per quanto d'interesse, dall'intervenuta sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 19 (*recte*, art. 11), comma 1, lettera *p*), legge n. 124 del 2015, nella parte in cui ha previsto che il decreto legislativo attuativo fosse adottato previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, atteso che la dichiarata illegittimità è circoscritta alle disposizioni di delegazione di cui alla citata legge n. 124 e non si estende alle relative disposizioni attuative, come precisato dalla stessa Corte nella sentenza citata e ribadito altresì dal Consiglio di Stato nel parere del 9 gennaio 2017, n. 83.

2.3.- Tale essendo la disciplina statale, ne seguirebbe che la nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie da parte delle Regioni debba avvenire, a regime, esclusivamente scegliendo tra gli iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali e, in via transitoria nelle more dell'istituzione di detto elenco, secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del decreto stesso, cioè, in base al combinato disposto degli artt. 5 e 9 d.lgs. n. 171 del 2016 e 3-*bis* d.lgs. n. 502 del 1992, mediante ricorso obbligatorio all'elenco regionale degli idonei ovvero agli analoghi elenchi delle altre Regioni.

3.- L'art. 3 della legge regionale impugnata introdurrebbe, invece, un'ipotesi speciale di commissariamento, non prevista né dal d.lgs. n. 171 del 2016, né dall'art. 3-*bis* d.lgs. n. 502 del 1992, pure richiamato dalla stessa disposizione regionale, violando il sistema di regole che la legge n. 124 del 2015 prima, e il d.lgs. n. 171 del 2016 poi, hanno inteso apprestare per garantire la trasparenza, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Vietando di procedere a nuove nomine, la norma censurata si porrebbe anche in contrasto con il comma 2 dello stesso art. 3-*bis* d.lgs. n. 502 del 1992, il quale stabilisce che la nomina del direttore generale debba essere effettuata nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di vacanza dell'ufficio, scaduto il quale è previsto un intervento sostitutivo del Governo, ai sensi dell'art. 120 Cost., anche attraverso la designazione di un commissario ad acta, in virtù del rinvio operato, dal suddetto comma, all'art. 2, comma 2-*octies*, d.lgs. n. 502 del 1992. La legge statale, dunque, contempla il commissariamento di un'azienda sanitaria soltanto da parte del Governo e per il caso di inerzia della Regione competente.

Inoltre, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto anche con il comma 3 dell'art. 3-*bis* d.lgs. n. 502 del 1992, cui l'art. 5 d.lgs. n. 171 del 2016 rinvia per la disciplina transitoria, il quale stabilisce che, fino alla costituzione dell'elenco nazionale, le Regioni devono obbligatoriamente attingere da quello regionale di idonei, ovvero dagli analoghi elenchi di altre Regioni.

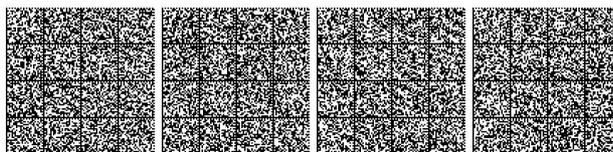
Ne deriva, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, che, laddove si debba procedere al conferimento di nuovi incarichi dirigenziali nelle more dell'istituzione dell'elenco nazionale, ove pure l'elenco regionale non sia stato costituito - fattispecie che il ricorrente ritiene assimilabile a quella in cui, pur costituito, l'elenco non sia stato aggiornato - l'ente territoriale sarebbe comunque tenuto ad attingere dagli elenchi delle altre Regioni.

Il ricorrente osserva poi che il riferimento contenuto nella disposizione impugnata all'art. 3-*bis* d.lgs. n. 502 del 1992, ai fini della nomina del commissario regionale, sarebbe improprio, *rectius*, illegittimo, atteso che la disposizione statale richiamata disciplina la modalità di scelta dei direttori generali, non già dei commissari delle aziende sanitarie.

Anche il richiamo a «quanto stabilito dall'art. 1 della legge regionale 2 agosto 2012, n. 43», contenuto nell'ultimo periodo dell'impugnato art. 3, sarebbe oscuro.

Detta legge regionale è intervenuta sulla legge della Regione Siciliana 28 marzo 1995, n. 22 (Norme sulla proroga degli organi amministrativi e sulle procedure per le nomine di competenza regionale), introducendovi, tra l'altro, l'art. 3-*bis*, recante «Norme in materia di nomine ed incarichi di competenza del Governo della Regione», il quale ha mantenuto ferme le disposizioni previste dalla normativa vigente per i casi di cessazione anticipata degli incarichi conferiti dal Presidente, dalla Giunta o dagli Assessori della Regione, che, nello specifico settore sanitario, si rinvenivano negli articoli 19 e 20 della legge della Regione Siciliana 14 aprile 2009, n. 5 (Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale).

Ad avviso del ricorrente quindi, il richiamo di cui all'ultimo periodo della norma impugnata non sarebbe pertinente, sia perché l'intero complesso normativo regionale deve ritenersi superato dalla successiva legislazione statale in materia, a cominciare dal d.l. n. 158 del 2012, sia perché le ipotesi di vacanza dell'ufficio, previste dagli artt. 19 e 20, legge reg. siciliana n. 5 del 2009, integrano tutte casi di cessazione anticipata dall'incarico (morte, dimissioni, decadenza), ontologicamente diverse da quella che qui rileva, relativa ad un'ipotesi di cessazione naturale per scadenza del termine finale di durata del mandato, per la quale l'ordinamento già prevede, a regime e in via transitoria, una propria disciplina.



Ponendosi pertanto in contrasto con i sopraddetti principi fondamentali stabiliti dalla legge statale in materia di tutela della salute, la disciplina censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., oltre a non essere rispettosa neppure dell'art. 17, lettere *b*) e *c*), statuto reg. Siciliana, che delimitano l'ambito della potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria, prevedendo che essa debba esercitarsi «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

4.- Da ultimo, il ricorrente ritiene altresì violati i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, pur in presenza di un sistema di norme che impone di attingere, a seconda dei casi, dall'elenco nazionale o da quelli regionali degli idonei, la norma regionale prevederebbe invece il divieto di procedere a nuove nomine ed il ricorso ad un organo straordinario quale il commissario.

5.- Con memoria depositata il 30 aprile 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, dando conto dell'evoluzione del quadro normativo verificatasi a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», ha evidenziato la persistenza del proprio interesse alla decisione del ricorso e alla declaratoria di illegittimità costituzionale, in ragione dell'avvenuta applicazione medio tempore della normativa impugnata e della permanenza dei suoi effetti sino alla conclusione della procedura di selezione dei nuovi direttori generali, frattanto avviata dall'Assessorato della salute della Regione Siciliana, con l'avviso pubblico di selezione, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie speciale concorsi, della Regione Siciliana del 2 marzo 2018.

6.- La Regione Siciliana non si è costituita in giudizio.

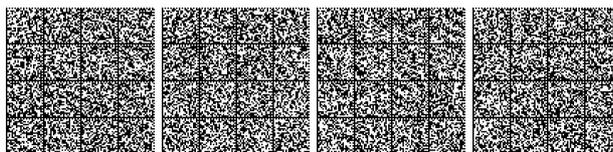
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale), per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 17, lettere *b*) e *c*) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La disposizione censurata statuisce, in particolare, che «[n]elle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 e considerato il mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni al fine di evitare liti e contenziosi, gli incarichi di direttore generale delle Aziende sanitarie provinciali, delle Aziende ospedaliere e delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione attualmente vigenti sono confermati sino alla naturale scadenza ed è fatto divieto di procedere a nuove nomine, ove non ricorra l'incarico ordinario si procede alla nomina di commissario ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3-*bis* del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni. Resta confermato quanto stabilito dall'articolo 1 della legge regionale 2 agosto 2012, n. 43».

Secondo il ricorrente, il regime speciale e transitorio introdotto dalla legislazione regionale, articolato sulla conferma degli incarichi in atto, fino alla naturale scadenza, e sul divieto di nuove nomine con il ricorso ad un commissario ad acta «ove non ricorra l'incarico ordinario», si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., che annovera la tutela della salute tra le materie di competenza legislativa concorrente, e con l'art. 17, lettere *b*) e *c*), dello statuto speciale regionale, che circoscrive la potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», in quanto la disposizione impugnata non rispetterebbe i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

Il ricorso richiama l'art. 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), gli articoli 1, 2, 5 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», nonché l'art. 3-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in



materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), disposizioni dalle quali si desumerebbe il principio fondamentale secondo cui la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie, da parte delle Regioni, deve necessariamente ed obbligatoriamente avvenire mediante ricorso ad elenchi di idonei a tal fine predisposti, allo scopo di affrancare le relative scelte da condizionamenti di carattere politico, mediante la predefinizione dei requisiti e delle procedure di nomina di dette figure.

A tal fine, la legge delega n. 124 del 2015 e il relativo decreto legislativo di attuazione n. 171 del 2016, proseguendo lungo una direzione già intrapresa dal legislatore sin dal 2012, hanno previsto un procedimento di nomina basato su una doppia selezione: la prima, diretta alla formazione di un elenco nazionale, istituito presso il Ministero della salute, in cui iscrivere tutti i soggetti idonei a ricoprire l'incarico *de quo*; la seconda, spettante alle Regioni e Province autonome, tesa alla nomina del direttore generale, da scegliersi nell'ambito di una rosa di candidati, costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, abbiano manifestato l'interesse all'incarico a seguito di apposito avviso pubblico.

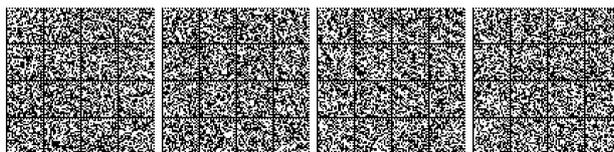
In via transitoria, fino alla costituzione di detto elenco nazionale, si applicano le procedure vigenti, anch'esse basate su un sistema di elenchi regionali di idonei.

2.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il quadro normativo di riferimento non sarebbe stato inciso, per quanto d'interesse, dall'intervenuta sentenza di questa Corte n. 251 del 2016, che pure ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega del 2015, nella parte in cui prevedevano il parere anziché l'intesa per l'adozione dei decreti legislativi, in quanto la dichiarata illegittimità è circoscritta alle sole disposizioni della legge di delegazione e non si estende alle relative disposizioni attuative. In senso analogo si sarebbe espresso anche il Consiglio di Stato nel parere del 9 gennaio 2017, n. 83.

Questa Corte condivide la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato. Infatti, benché la sentenza n. 251 del 2016 abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge delega n. 124 del 2015 - tra cui quelle relative alla dirigenza pubblica (incluso l'art. 11, comma 1, lettera p, concernente specificamente la dirigenza sanitaria) - la stessa decisione fa salvi i decreti legislativi già emanati. In tale pronuncia, la Corte ha perimetrato gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, come già accaduto in differenti occasioni, con salvaguardia delle disposizioni attuative, e ciò anche in ragione della prospettata possibilità di «soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione» (sent. n. 251 del 2016). Nella conclusione della motivazione, infatti, la Corte precisa che le «pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative» (sentenza n. 251 del 2016). Sicché, il d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria, al pari degli altri decreti legislativi già emanati al momento della decisione di questa Corte, non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale.

3.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, neppure la successiva adozione del decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria» - sul cui schema, in data 6 aprile 2017, è stata sancita l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ed acquisito, in pari data, il parere della Conferenza unificata, anch'esso favorevole - avrebbe inciso sul quadro normativo sopra delineato, restando quindi immutati i termini della questione di legittimità qui sollevata. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha manifestato la permanenza dell'interesse ad una pronuncia di illegittimità della norma impugnata, in ragione dell'applicazione datane medio tempore dalla Regione Siciliana mediante il commissariamento di diverse aziende sanitarie.

Anche su tale punto, questa Corte condivide le osservazioni dell'Avvocatura generale dello Stato e ritiene che l'intervenuta adozione del d.lgs. n. 126 del 2017 non determini la sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia, benché esso realizzi la condizione cui il legislatore regionale aveva espressamente ancorato il termine di efficacia del proprio intervento, destinato a valere «nelle more della modifica legislativa discendente dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016». Secondo una giurisprudenza costante, infatti, il sindacato di costituzionalità deve trovare spazio ogniqualvolta la norma impugnata, seppure ad efficacia temporale limitata qual è quella impugnata, abbia prodotto effetti (sentenza n. 260 del 2017).



4.- Prima di esaminare nel merito la questione sollevata, occorre ancora preliminarmente osservare che, in ordine al riparto di competenze, il Presidente del Consiglio dei ministri ha indicato tra i parametri violati, sia l'art. 117, terzo comma Cost., sia l'art. 17, lettere *b*) e *c*), statuto reg. Siciliana, il quale circoscrive la potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e assistenza sanitaria «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

Questa Corte ha già ritenuto che l'ampiezza della potestà legislativa della Regione Siciliana in materia di sanità pubblica coincide con quella di tipo concorrente, delineata dal Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), «con la conseguenza che i “principi generali” della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai “principi fondamentali” che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario» (sentenza n. 430 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 448 del 2006).

Pertanto, occorre procedere esaminando nel merito la questione di legittimità costituzionale alla luce dei parametri costituzionali e di quelli statutari, congiuntamente considerati.

5.- Nel merito la questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, laddove si denunci la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale interposta che si ritiene violata ed in particolare il principio fondamentale della materia asseritamente leso (*ex plurimis*, sentenza n. 54 del 2015).

Nel caso di specie, tale onere è stato pienamente assolto dal ricorrente, che ha descritto il complesso delle disposizioni statali in materia di dirigenza sanitaria dal quale desumere l'esistenza del principio fondamentale secondo cui la nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale deve necessariamente e obbligatoriamente avvenire mediante ricorso agli elenchi di idonei predisposti a tale scopo.

Quanto alla natura di «principi fondamentali della materia» delle disposizioni richiamate dal ricorrente come parametri interposti - accanto alla considerazione, di per sé non risolutiva, che molte delle stesse sono espressamente autoqualificate come tali (in particolare, i criteri di cui all'art. 11, comma 1, lettera *p*, legge n. 124 del 2015, e le norme del d.lgs. n. 502 del 1992, indicate dall'art. 19 dello stesso decreto) - occorre osservare che l'intervento del legislatore statale è stato caratterizzato, sin dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti - rimessa alle Regioni - tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale del direttore generale.

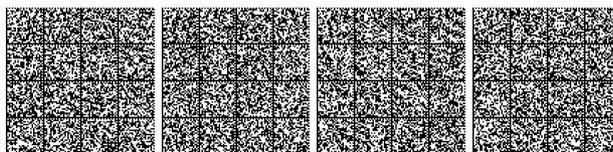
In tale ottica, la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari. Tale esigenza è espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese.

Le disposizioni invocate dal ricorrente debbono pertanto ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute.

6.- Così ricostruita la cornice normativa statale di riferimento, deve ritenersi che, con la norma impugnata, la Regione Siciliana abbia oltrepassato i limiti della competenza legislativa ad essa riconosciuta.

La legge regionale è stata adottata al dichiarato fine di dettare una disciplina urgente e transitoria, anche in considerazione del «mancato aggiornamento dell'elenco regionale secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni al fine di evitare liti e contenziosi» (art. 3, legge reg. Siciliana n. 4 del 2017).

Al riguardo, va però evidenziato che il mancato aggiornamento dell'elenco regionale degli idonei non vale a giustificare una previsione volta a derogare agli ordinari criteri per il conferimento degli incarichi in questione, atteso che, proprio ai sensi dell'art. 3-*bis* d.lgs. n. 502 del 1992, richiamato dalla norma censurata, in mancanza dell'elenco regionale, l'ente territoriale deve attingere a quelli delle altre Regioni.



Pertanto, non sussistono le ragioni invocate dal legislatore regionale a giustificazione dell'adozione di una disciplina temporanea ed eccezionale, che stabilisce il divieto di procedere alla nomina di nuovi direttori generali delle aziende sanitarie provinciali e, in caso di scadenza naturale dell'incarico, dispone la nomina di commissari. Per di più, la genericità della previsione regionale, che non definisce né le procedure, né i requisiti, né i termini di decadenza dei commissari, consente alla Regione di conferire gli incarichi apicali della dirigenza sanitaria in maniera ampiamente discrezionale, al di fuori del sistema delineato dal legislatore statale, mettendo quindi a rischio le finalità perseguite da quest'ultimo.

7.- In favore della legittimità della norma regionale impugnata, non può valere neppure il richiamo, operato dalla stessa, all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 2 agosto 2012, n. 43 (Disposizioni in materia di nomine, incarichi e designazioni da parte del Governo della Regione), che ha inserito, nella legge della Regione Siciliana 28 marzo 1995, n. 22 (Norme sulla proroga degli organi amministrativi e sulle procedure per le nomine di competenza regionale), gli artt. 3-*bis* e 3-*ter*, volti a disciplinare le nomine per gli incarichi di vertice da parte del Presidente della Regione, dopo l'indizione delle nuove elezioni regionali, ovvero nei sei mesi anteriori alla data di indizione delle elezioni. Le disposizioni richiamate prevedono che, dopo la data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni dell'Assemblea regionale siciliana e del Presidente della Regione, ovvero dopo il verificarsi di una causa di conclusione anticipata della legislatura regionale, non si può procedere a nuove nomine, designazioni o conferimenti di incarichi in organi di amministrazione attiva, o enti, aziende, soggetti comunque denominati, di diritto pubblico o privato, sottoposti a tutela, controllo o vigilanza della Regione. Al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, il Governo regionale dovrà se del caso nominare commissari straordinari, laddove la cessazione dall'incarico per scadenza naturale avvenga in una delle ipotesi sopra dette (indizione delle elezioni o conclusione anticipata della legislatura).

Come evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato, il richiamo a tale normativa risulta oscuro e inconferente, trattandosi di ipotesi diverse e non assimilabili a quelle disciplinate dalla norma impugnata.

8.- Alla luce delle considerazioni sopra espresse, deve essere dichiarata l'illegittimità dell'art. 3 legge reg. Siciliana n. 4 del 2017, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 17, lettere *b*) e *c*), statuto reg. Siciliana.

Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° marzo 2017, n. 4 (Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale).

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 160

Sentenza 6 giugno - 17 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consorzi - Istituzione di un unico consorzio di bonifica denominato “Consorzio di bonifica della Basilicata” - Contestuale scioglimento dei consorzi esistenti e nomina di un commissario unico liquidatore - Gestione transitoria delle attività - Disciplina del subentro del nuovo consorzio.

- Legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), artt. 2, 31, 32 e 33.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31, 32 e 33 della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), sollevato dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con ordinanza depositata il 24 maggio 2017, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 24 maggio 2017, il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma, lettera l), 117, terzo comma, e 118, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31, 32 e 33 della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio).

1.1.- In particolare, l'art. 2 prevede, al primo comma, che «[...] l'intero territorio regionale è classificato di bonifica e costituisce un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio di bonifica denominato “Consorzio di Bonifica della Basilicata”».

L'art. 31 dispone che, con l'entrata in vigore della medesima legge reg. n. 1 del 2017, «[...] il Consorzio di bonifica Bradano e Metaponto, il Consorzio di bonifica Vulture Alto Bradano, il Consorzio di bonifica Alta Val d'Agri ed il Consorzio di Miglioramento Fondiario Valle Agri, costituito con D.P.R. 26 novembre 1969, sono sciolti e posti in



liquidazione. La Giunta regionale provvede nel termine di 30 giorni alla nomina di un commissario unico liquidatore al quale, oltre ai poteri specifici connessi alla liquidazione, compete, altresì e fino al 31 dicembre 2017, l'amministrazione dei quattro enti con i poteri di amministrazione attiva dei disciolti organi dei Consorzi [...]».

L'art. 32 disciplina la gestione transitoria delle attività consortili, stabilendo che fino al 31 dicembre 2017 i disciolti consorzi continuino a svolgere tutte le attività e funzioni statutarie.

Infine, l'art. 33, al primo comma, prevede che «A decorrere dal 1° gennaio 2018 il Consorzio di bonifica istituito ai sensi dell'art. 2, comma 1 subentra:

- a) in tutte le attività e funzioni di cui alla presente legge ed in precedenza svolte dai disciolti consorzi;
- b) nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere di cui all'art. 4 presenti sul territorio regionale anche se in precedenza non in gestione o utilizzazione dei disciolti consorzi, salve le competenze sulle specifiche opere spettanti all'Ente Irrigazione Puglia Lucania e Irpinia (EIPLI) ed alla Regione Basilicata;
- c) nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali, ivi compresi gli immobili del soppresso Consorzio di bonifica del Gallitello ricadenti nel Comune di Potenza; l'inventario di detti immobili sarà redatto entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge dal commissario liquidatore e sarà reso esecutivo con delibera dalla Giunta regionale che costituisce titolo per la trascrizione;
- d) nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi».

Il secondo comma del medesimo art. 33 prevede, inoltre, che «Con la stessa decorrenza di cui al comma 1 il personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2017 nei ruoli organici dei disciolti consorzi è trasferito nei ruoli organici del nuovo Consorzio di bonifica [...]».

2.- Il TAR Basilicata è chiamato a decidere in ordine al ricorso proposto dal Consorzio di miglioramento fondiario Valle d'Agri avverso alcuni atti applicativi della legge censurata, relativi alla nomina del commissario unico liquidatore e della consulta del nuovo consorzio di bonifica.

2.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate violerebbero in primo luogo l'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con i principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio, ed in particolare con il principio - desumibile dal r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale) - della concorrenza dell'intervento pubblico e privato, la quale si manifesta nella compresenza di enti pubblici, come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario.

2.2.- Sarebbero, inoltre, violati gli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e 18 Cost., poiché sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile con l'esclusione della facoltà dei privati, proprietari di fondi interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario, di associarsi in consorzio, come previsto dall'art. 71 del r.d. n. 215 del 1933 e dall'art. 863 codice civile.

2.3.- Le disposizioni censurate si porrebbero, altresì, in contrasto con gli artt. 41, 42 e 43, Cost. poiché la successione del neoinstituito Consorzio di bonifica della Basilicata nei rapporti giuridici e amministrativi dei consorzi soppressi, ivi compresa la titolarità dei beni eventualmente posseduti, avverrebbe al di fuori di una procedura ablativa per ragioni di interesse pubblico e senza alcuna corresponsione di indennizzi.

2.4.- Ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe, infine, violato l'art. 118, quarto comma, Cost., secondo il quale le Regioni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

3.- La Regione Basilicata ha omissso di svolgere qualsiasi attività difensiva nell'ambito del giudizio dinnanzi a questa Corte.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma, lettera l), 117, terzo comma, e 118, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31, 32 e 33 della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio).



1.1.- In particolare, l'art. 2 prevede, al primo comma, che «[...] l'intero territorio regionale è classificato di bonifica e costituisce un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata"».

L'art. 31 dispone che, con l'entrata in vigore della medesima legge reg. n. 1 del 2017, i Consorzi di bonifica Bradano e Metaponto, Vulture Alto Bradano ed Alta Val d'Agri, nonché il Consorzio di Miglioramento Fondiario Valle Agri, «sono sciolti e posti in liquidazione. La Giunta regionale provvede nel termine di 30 giorni alla nomina di un commissario unico liquidatore al quale, oltre ai poteri specifici connessi alla liquidazione, compete, altresì e fino al 31 dicembre 2017, l'amministrazione dei quattro enti con i poteri di amministrazione attiva dei disciolti organi dei Consorzi e di cui al precedente art. 29, comma 4».

L'art. 32 disciplina la gestione transitoria delle attività consortili, stabilendo che fino al 31 dicembre 2017 i disciolti consorzi continuino a svolgere tutte le attività e funzioni statutarie.

Infine, l'art. 33 prevede che «1. A decorrere dal 1° gennaio 2018 il Consorzio di bonifica istituito ai sensi dell'art. 2, comma 1 subentra:

- a) in tutte le attività e funzioni di cui alla presente legge ed in precedenza svolte dai disciolti consorzi;
- b) nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere di cui all'art. 4 presenti sul territorio regionale anche se in precedenza non in gestione o utilizzazione dei disciolti consorzi, salve le competenze sulle specifiche opere spettanti all'Ente Irrigazione Puglia Lucania e Irpinia (EIPLI) ed alla Regione Basilicata;
- c) nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali, ivi compresi gli immobili del soppresso Consorzio di bonifica del Gallitello ricadenti nel Comune di Potenza; l'inventario di detti immobili sarà redatto entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge dal commissario liquidatore e sarà reso esecutivo con delibera dalla Giunta regionale che costituisce titolo per la trascrizione;
- d) nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi».

I successivi commi 2, 3 e 4 del medesimo art. 33 regolano il trasferimento del personale dei disciolti consorzi nei ruoli organici del nuovo consorzio di bonifica.

2.- In via preliminare, va dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017.

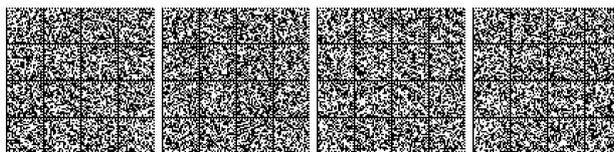
Ancorché le censure del rimettente siano formalmente indirizzate verso il complessivo dettato normativo dell'art. 33, tuttavia le argomentazioni illustrate nell'ordinanza sono espressamente riferite al solo primo comma di tale disposizione. Viceversa, nessuna osservazione è stata formulata dal giudice *a quo* in ordine alla ulteriore disciplina dettata dai successivi commi 2, 3 e 4. In particolare, difetta qualsiasi riferimento ai contenuti normativi specificamente introdotti da tali disposizioni e, a fortiori, manca qualsiasi argomentazione a sostegno delle ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 2, 31 e 32 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017 non sono fondate.

3.1.- L'art. 2 prevede, al primo comma, che «[...] l'intero territorio regionale è classificato di bonifica e costituisce un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata"». A tale disposizione si connettono, sia la previsione, contenuta nell'art. 31, dello scioglimento e della liquidazione dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario insistenti sul territorio regionale, sia quella di cui all'art. 32, il quale dispone che in via transitoria, sino al 31 dicembre 2017, i disciolti consorzi continuino a svolgere le proprie attività e funzioni statutarie.

La disciplina in esame risponde alle finalità, espressamente dichiarate nell'*incipit* dell'art. 1, «della pianificazione, realizzazione e gestione della bonifica, dell'irrigazione e della tutela e valorizzazione del territorio rurale».

Con l'art. 2 in esame, la Regione Basilicata ha dunque previsto l'inclusione dell'intero territorio regionale all'interno di un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio. Come risulta dalla relazione illustrativa al disegno di legge, il legislatore regionale ha in questo modo provveduto alla riforma dei consorzi di bonifica, prevista dall'art. 27 del decreto-legge 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni



urgenti in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, dando attuazione ai criteri di riordino definiti nell'ambito dell'intesa raggiunta il 18 settembre 2008 nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Ai fini della valutazione di legittimità delle disposizioni in esame, rileva in primo luogo la previsione di cui al punto n. 1) dell'intesa sopra richiamata, dedicato ai «Comprensori di bonifica». Esso prevede che «L'ambito territoriale di operatività dei Consorzi di bonifica, definito comprensorio di bonifica, viene delimitato dalla Regione su cui insiste il territorio di competenza. La delimitazione deve consentire azioni organiche su territori definiti sulla base di unità idrografiche ed idrauliche omogenee sia per la difesa del suolo sia per la gestione delle acque [...] In tale delimitazione occorre tener conto dell'esigenza che il comprensorio di bonifica abbia una estensione idonea a consentire una valida dimensione gestionale, ad assicurare la funzionalità operativa, l'economicità di gestione e un'adeguata partecipazione da parte dei consorziati al Consorzio».

Il potere regionale di delimitare i comprensori di bonifica e di provvedere alla loro unificazione è altresì riconosciuto al punto 3, lettera c), della medesima intesa, laddove si prevede che «più comprensori possono essere gestiti in forma unitaria da un unico Consorzio di bonifica».

Con particolare riferimento alla specifica realtà territoriale della Regione Basilicata, va rilevato che, nella seduta di Comitato permanente di coordinamento in materia di agricoltura dell'11 settembre 2008, è stata accolta la richiesta dell'assessore della Regione Basilicata di inserire, nel testo approvato della stessa intesa, il riconoscimento che «[...] per la Regione Basilicata, tenuto conto della specificità oro-idrografica della regione, si può fare riferimento a unità idrografiche omogenee».

Con la disciplina censurata dal rimettente, il legislatore regionale ha, quindi, ritenuto di realizzare gli obiettivi stabiliti dalla legge statale - specificati nei criteri attuativi approvati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano - attraverso l'istituzione di un unico consorzio di bonifica avente competenza sull'intero territorio regionale.

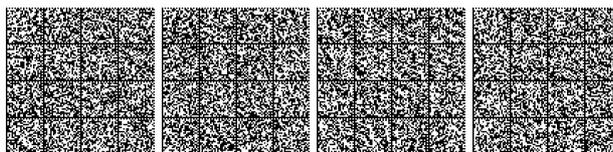
3.1.1.- L'unificazione dei comprensori dei consorzi di bonifica realizzata dalla Regione Basilicata appare coerente con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di governo del territorio, ed in particolare con il principio fondamentale della specialità degli interventi in materia di bonifica.

Dall'art. 1, secondo comma, del r.d. 13 febbraio 1933 n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), nonché dall'art. 857 del codice civile, è infatti ricavabile una regola generale, alla cui osservanza non può sottrarsi l'esercizio delle competenze regionali in questa materia. In base ad essa, l'imposizione dei vincoli di bonifica può avvenire soltanto in dipendenza di una concreta esigenza di trasformazione del territorio, comprovata attraverso un'adeguata istruttoria.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «il carattere intrinsecamente settoriale delle funzioni di bonifica si articola in duplice senso: *a*) come specialità degli interventi, da realizzare sulla base di un piano e di un progetto di opere concretamente individuate, dirette alla bonifica e al miglioramento fondiario; *b*) come operatività della bonifica stessa in relazione a un determinato territorio, dalle caratteristiche idrogeologiche omogenee, il quale deve riferirsi a un'area suscettibile di trasformazione a fini di valorizzazione o, più semplicemente, di conservazione» (sentenza n. 66 del 1992; in termini analoghi, sentenza n. 326 del 1998).

Nella legge della Regione Basilicata n. 1 del 2017, la determinazione del comprensorio di bonifica risulta prodromica rispetto all'adozione del piano generale di bonifica, previsto dall'art. 3 della stessa legge. Infatti, è attraverso lo strumento del piano di bonifica che la Regione provvede a definire «le modalità e i contenuti di coordinamento con gli strumenti di pianificazione della Regione e degli enti locali» (art. 3, comma 2, lettera *d*), nonché «le principali attività, opere e interventi da attuare con i tempi e le risorse di massima necessari» (art. 3, comma 2, lettera *e*). Esso è «attuato mediante programmi triennali delle attività di bonifica ed irrigazione predisposti dal Consorzio di bonifica ed approvati dalla Giunta regionale».

L'unificazione del comprensorio di bonifica, prevista dal legislatore della Regione Basilicata, non comporta, quindi, una generalizzata sottoposizione del territorio ai vincoli di bonifica e non contrasta con la natura settoriale delle attività in materia di bonifica. Né è stata sollevata alcuna questione di legittimità costituzionale in relazione all'uso da parte della Regione Basilicata dello strumento legislativo, anziché del procedimento amministrativo, con tutte le implicazioni che l'adozione di tale procedimento avrebbe portato con sé per la tutela degli interessi coinvolti.



Del resto, già nella richiamata sentenza n. 66 del 1992, è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della L.R. 2 agosto 1984, n. 42 «Nuove norme in materia di enti di bonifica - Delega di funzioni amministrative»), nella parte in cui prevede che tutto il territorio regionale sia classificato territorio di bonifica di seconda categoria.

In questa occasione, è stato affermato che «[...] pur configurando la disposizione impugnata un'ipotesi di legge-provvedimento, [...] l'estensione della classificazione come area di bonifica all'intero territorio della Regione Emilia-Romagna [...] non è contraria ai principi fondamentali stabiliti in materia di bonifica dalla legislazione statale».

Neppure nel caso in esame sussiste, dunque, la denunciata incompatibilità della disposizione censurata con il principio di specialità degli interventi, inteso quale necessaria correlazione tra questi stessi interventi e le concrete esigenze di trasformazione di un determinato territorio.

3.2.- D'altra parte, lo scioglimento del consorzio di miglioramento fondiario e la contestuale costituzione del consorzio di bonifica della Basilicata non determinano la violazione del diritto di costituire in futuro consorzi di miglioramento fondiario, garantito, secondo il rimettente, dall'ordinamento civile, che è riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà esclusiva dello Stato, né del diritto di associarsi liberamente, sancito dall'art. 18 Cost., e neppure del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.

Va escluso, infatti, che dall'assunzione di tutte le attività e le funzioni dei preesistenti consorzi in capo a quello istituito dall'art. 2 della legge reg. in esame discenda alcun divieto per i soggetti privati interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario di associarsi in consorzio. Viceversa, il tenore letterale delle disposizioni censurate, interpretate alla luce dei principi costituzionali, comporta soltanto la soppressione dell'esistente consorzio di miglioramento fondiario, ricorrente nel giudizio *a quo*.

L'accentramento delle funzioni ed attività dei preesistenti consorzi in un unico consorzio di bonifica di dimensione regionale ha riguardo, infatti, all'assetto esistente, senza che ciò pregiudichi o comprima il futuro dispiegarsi dell'autonomia privata in forme consortili, anche nel settore del miglioramento fondiario. Le disposizioni censurate non escludono la possibilità per i soggetti privati di costituire nuovi consorzi di miglioramento fondiario.

3.3.- Da quanto precede discende anche la non fondatezza della censura relativa alla violazione del principio fondamentale della necessaria concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica (sentenze n. 326 del 1998 e n. 66 del 1992).

Nel caso in esame, non essendo preclusa la possibilità di costituire nuovi consorzi di miglioramento fondiario, risulta rispettato il principio della compresenza di enti pubblici, quali i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, quali i consorzi di miglioramento fondiario.

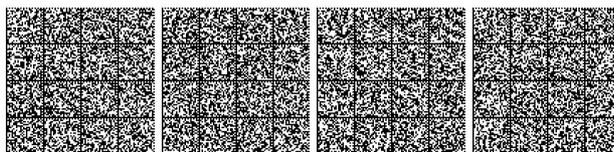
4.- È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge regionale Basilicata n. 1 del 2017, sollevata in riferimento agli artt. 42 e 43 Cost.

La disposizione censurata prevede il subentro del nuovo consorzio unico della Basilicata in tutte le attività e funzioni in precedenza svolte dai disciolti consorzi: nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere pubbliche di bonifica ed irrigazione presenti sul territorio regionale, nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali, nonché nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali, anche registrati, già nella disponibilità dei preesistenti consorzi.

Nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge regionale in esame si afferma espressamente che «Lo scioglimento e la messa in liquidazione consente al nuovo Consorzio di partire senza la zavorra dei debiti e del contenzioso e consente altresì di partire con un bilancio spurgo di residui».

La disciplina della fase liquidatoria dei preesistenti consorzi, contenuta nel censurato art. 33, comma 1, appare coerente con questi obiettivi. Esso tuttavia regola la liquidazione secondo modalità del tutto eccentriche e derogatorie rispetto alla disciplina statale in tema di soppressione di enti non solo pubblici, ma anche privati. La disposizione in esame prevede, infatti, la sottrazione di una parte rilevante del patrimonio attivo dei consorzi soppressi, che viene trasferita *ope legis* al nuovo consorzio di bonifica della Basilicata.

L'art. 33, comma 1, lettera c), prevede in particolare che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 1 del 2017, il commissario liquidatore provveda alla redazione dell'inventario degli immobili dei preesistenti consorzi. La medesima disposizione stabilisce che l'inventario sia «reso esecutivo con delibera dalla Giunta regionale che costituisce titolo per la trascrizione».



Il trasferimento dell'attivo patrimoniale concerne anche tutte le opere pubbliche di bonifica e di irrigazione presenti sul territorio regionale, compresi gli impianti e le infrastrutture, previsti dal precedente art. 4 (art. 33, comma 1, lettera *b*), nonché «tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi» (art. 33, comma 1, lettera *d*).

In questo modo, il legislatore regionale ha introdotto una limitazione al soddisfacimento delle ragioni dei creditori dei singoli consorzi, in contrasto con il principio generale della responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto e della destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori (artt. 2614 e 2615 cod. civ.).

L'art. 33, primo comma, in esame ha, dunque, regolato l'avocazione ad un soggetto pubblico dei beni e delle attività di altri soggetti, anche privati, con una disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge dello Stato, che è l'unica, ai sensi dell'art. 42 Cost., competente a dettare la disciplina fondamentale della proprietà pubblica e privata. L'ineludibile uniformità su tutto il territorio nazionale di tale disciplina, nonché dei suoi contenuti, la collocano in quell'ordinamento civile che, non a caso, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è materia di competenza esclusiva dello Stato.

La dichiarazione di illegittimità dell'art. 33, primo comma, non incide sulla previsione del termine del 1° gennaio 2018, richiamato dal secondo comma dell'art. 33, ai fini del trasferimento del personale.

Rimangono assorbite le ulteriori censure del rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), sollevato con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31 e 32 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma, lettera *l*), 117, terzo comma, e 118, quarto comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 161

Sentenza 20 giugno - 17 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Requisiti per l'iscrizione all'albo dei trasportatori su strada di cose per conto di terzi - Onorabilità - Insussistenza o perdita del requisito in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi in materia previdenziale ed assistenziale.

- Decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali), artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, nel procedimento vertente tra la Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano e la Provincia di Ferrara, con ordinanza del 13 luglio 2017, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2017.

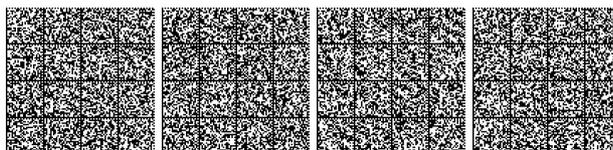
Visti l'atto di costituzione della Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Antonello Ciervo per la Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, con ordinanza del 13 luglio 2017 (reg. ord. n. 136 del 2017), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguar-



dante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali).

Le disposizioni censurate hanno attuato la direttiva 98/76/CE del Consiglio, del 1° ottobre 1998, modificativa della precedente direttiva 96/26/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, entrambe riguardanti «l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali».

L'art. 5, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 395 del 2000 stabilisce che non sussiste, o cessa di sussistere, il requisito di onorabilità - previsto dal precedente art. 4 quale requisito necessario per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 1 della legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcina per i trasporti di merci su strada) - in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale. Ai sensi del successivo comma 8, al verificarsi di tale presupposto, il requisito cessa di diritto.

2.- Riferisce in fatto il giudice rimettente che le questioni traggono origine dall'impugnazione della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, seconda sezione, Bologna, 3 marzo 2016, n. 278, che ha respinto il ricorso della Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano, parte appellante nel giudizio *a quo*, per l'annullamento dell'atto della Provincia di Ferrara n. 566 del 2015. Tale provvedimento ha disposto la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di autotrasporto, con la cancellazione d'ufficio dell'impresa dall'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto terzi della Provincia, poiché erano emersi in danno del titolare quattro decreti penali di condanna per omesso versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali, delitto previsto e punito dall'art. 2, comma *l-bis*, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638. Siffatti decreti, per cui non risulta concessa la sospensione condizionale della pena né vi è dichiarazione di estinzione dei reati, non sono stati opposti e sono dunque divenuti esecutivi tra il 2009 e il 2013.

2.1.- Osserva il giudice rimettente che, in presenza dell'univoco dettato legislativo, non potrebbe ragionevolmente dubitarsi, sotto un profilo formale, della correttezza dell'operato dell'amministrazione. La misura meramente amministrativa di cui si discute, infatti, sarebbe priva di qualsiasi effetto punitivo o affittivo (il che farebbe escludere l'invocazione del principio del *ne bis in idem*) e dunque non costituirebbe un valido argomento l'impossibilità per il decreto penale di condanna di applicare pene accessorie. E del tutto inconferente sarebbe il richiamo all'inefficacia di giudicato del decreto penale nei giudizi civili o amministrativi.

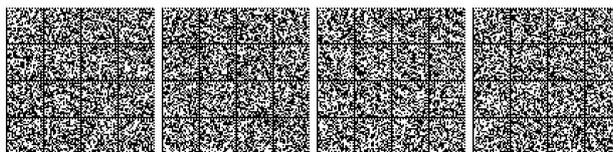
Le disposizioni in esame manterrebbero la propria efficacia anche in seguito all'entrata in vigore del regolamento CE n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, «che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio». Il d.lgs. n. 395 del 2000, che ha recepito la precedente direttiva, infatti, resterebbe pienamente efficace per tutte le parti compatibili con la nuova disciplina comunitaria. Riguardo ai requisiti di onorabilità, per i quali è rimasta ostativa la violazione di norme in materia di lavoro, non si potrebbe rinvenire alcuna incompatibilità.

2.2.- Secondo il Consiglio di Stato, con le disposizioni censurate il legislatore avrebbe astrattamente effettuato il giudizio sugli interessi, pubblici e privati, in gioco e sul bilanciamento degli stessi. Si determinerebbe, infatti, un automatismo tra la perdita del requisito di onorabilità e l'applicazione di qualsiasi sanzione penale in materia previdenziale e assistenziale, comunque comminata, escludendo in radice una possibilità di valutazione da parte dell'amministrazione circa la tipologia di infrazione compiuta o l'entità della sanzione subita o altro elemento rilevante.

Come statuito da questa Corte in altri settori dell'ordinamento (è richiamata la sentenza n. 202 del 2013), infatti, gli automatismi disposti dal legislatore devono rispecchiare un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti, con conseguente illegittimità di quelle disposizioni legislative che incidano in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali (sono richiamate le sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010).

Nel caso in esame, l'automatismo non sarebbe conforme alla previsione dell'art. 3 Cost., in tema di ragionevolezza e proporzionalità.

In particolare, la libertà di iniziativa economica privata, protetta dalla Costituzione e richiamata anche dalla 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, potrebbe essere agevolmente configurata quale diritto



fondamentale del cittadino, anche nella prospettiva dinamica di strumento per la concreta manifestazione della propria personalità, nonché di crescita e sviluppo sociale ed economico della società. Tale diritto resterebbe definitivamente ed inesorabilmente compromesso nel caso di specie per la mera sussistenza di una qualsiasi sanzione penale, anche minima.

Ciò rileverebbe anche sotto il profilo della proporzionalità, dal momento che proprio l'automatismo della sanzione amministrativa finirebbe con il ricollegare una conseguenza irreversibile ad una misura che, in quanto penale e dunque punitiva, sarebbe necessariamente temporanea o addirittura di natura pecuniaria.

Dovrebbe tenersi presente, tra l'altro, che nell'ambito dei reati in materia previdenziale, il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67) ha disposto la depenalizzazione di numerose ipotesi di reato, anche quella di cui all'art. 2, comma 1-bis, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito. Dunque, sussisterebbe una graduazione tra sanzioni diverse (penali e amministrative) a seconda del tipo e dell'entità dell'illecito, frutto di un giudizio astratto del legislatore, che cercherebbe un equilibrato bilanciamento tra valori opposti. Tale bilanciamento, nel caso di specie, sarebbe del tutto assente, poiché ogni sanzione in materia previdenziale, di qualsiasi natura ed entità, comporterebbe automaticamente il venir meno dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di autotrasporto.

Sotto altro concorrente profilo sarebbero violati anche gli artt. 24 e 113 Cost. La facoltà di agire in giudizio, infatti, risulterebbe meramente formale, poiché l'amministrazione, nell'adottare l'atto oggetto di revoca e cancellazione, sarebbe del tutto priva della possibilità di valutare la rilevanza della condanna ai fini della persistenza dell'iscrizione all'albo o l'effettiva ricorrenza di un pregiudizio o di un pericolo per l'interesse pubblico, derivante dalla condanna.

Dovrebbe altresì tenersi presente che, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, del regolamento CE n. 1071/2009, il requisito di onorabilità «non si considera rispettato finché non sia adottata una misura di riabilitazione o un'altra misura di effetto equivalente a norma delle pertinenti disposizioni nazionali». Il che confermerebbe l'irragionevolezza di un provvedimento automatico ed irreversibile come quello previsto dal d.lgs. n. 395 del 2000, tenuto conto anche dell'impossibilità di operare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle predette disposizioni, poiché spetterebbero esclusivamente al legislatore l'individuazione e la previsione concreta delle adeguate, proporzionate e ragionevoli misure sanzionatorie amministrative conseguenti a pronunce di condanne penale incidenti sul requisito dell'onorabilità, ovvero delle misure riabilitative o di altre misure di effetto equivalente, anche di natura temporanea.

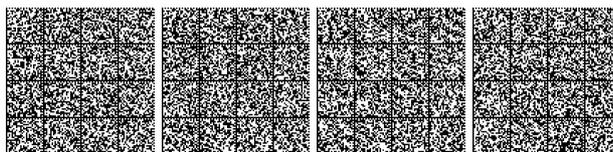
3.- Con atto depositato il 31 ottobre 2017 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

3.1.- Il d.lgs. n. 395 del 2000, infatti, costituisce recepimento della direttiva 96/26/CE, come modificata dalla direttiva 98/76/CE. Ivi, si contempla esplicitamente il ricorso a un meccanismo automatico in materia di onorabilità e si obbligano gli Stati membri a prevedere che tale requisito non sussista o cessi di sussistere qualora le persone fisiche rientrino in specifiche fattispecie, quali l'aver subito condanne per infrazioni gravi e ripetute delle disposizioni vigenti sulle condizioni di retribuzione e di lavoro. Siffatta situazione verrebbe riconosciuta dallo stesso giudice rimettente, che riterrebbe altresì irrilevante nel caso di specie il sopravvenuto regolamento CE n. 1071/2009.

La previsione del censurato automatismo, dunque, costituirebbe una valutazione discrezionale spettante al legislatore, peraltro in recepimento di una direttiva europea. Tale valutazione non sarebbe irragionevole o sproporzionata, in ragione della gravità dei reati commessi dall'imprenditore. Né l'automatismo di fonte comunitaria limiterebbe il diritto di difesa o il diritto alla tutela giurisdizionale, come dimostrerebbe proprio la vicenda alla base delle questioni portate all'attenzione di questa Corte.

Inoltre, non sussisterebbe neppure quell'irreversibilità degli effetti della perdita del requisito della onorabilità lamentata dal giudice *a quo*, atteso che l'art. 5, comma 9, del d.lgs. n. 395 del 2000 recita: «[f]ermi restando gli effetti degli articoli 166 e 167 del codice penale e 445 del codice di procedura penale e di ogni disposizione che comunque prevede l'estinzione del reato, il requisito dell'onorabilità è riacquistato: a) a seguito della concessione della riabilitazione di cui all'articolo 178 del codice penale, sempreché non intervenga la revoca di cui all'articolo 180 del medesimo codice [...]». La perdita del requisito dell'onorabilità, quindi, sarebbe temporanea e l'onorabilità sarebbe riacquistabile nella ricorrenza di siffatti presupposti.

Quanto al riferimento alla libertà di iniziativa economica, che peraltro non costituirebbe un profilo diretto e autonomo della ritenuta illegittimità, la sua limitazione discenderebbe dalla necessità di un sistema di regole volte a tutelare la leale concorrenza e i soggetti coinvolti, primi tra essi i lavoratori. Il meccanismo sanzionatorio sarebbe correttamente finalizzato a garantire un sistema economico-sociale indenne da comportamenti degli imprenditori del settore gravemente lesivi dei diritti dei lavoratori, anche al fine d'impedire l'alterazione della concorrenza e del mercato derivante dall'indebito vantaggio in termini di minori costi e maggiore disponibilità di risorse.



4.- Con atto depositato il 17 ottobre 2017 si è costituita la Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano, parte appellante nel giudizio *a quo*, specificando le proprie argomentazioni nella memoria presentata in prossimità dell'udienza.

La difesa della parte privata, in particolare, ritiene che le disposizioni censurate siano incostituzionali, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost. o, in subordine, costituzionalmente illegittime nella parte in cui prevedono la revoca e la cancellazione dall'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto terzi, quale sanzione amministrativa automatica, che esclude qualsiasi possibilità di valutazione nel merito circa la tipologia di infrazione compiuta o l'entità della sanzione subita o qualsiasi altro elemento rilevante, da parte dell'amministrazione competente.

4.1.- In primo luogo, il reato contestato all'appellante del giudizio principale, ossia l'omesso versamento delle ritenute previdenziali dei propri dipendenti, non potrebbe considerarsi «grave infrazione della normativa nazionale in vigore» ai sensi della direttiva 98/76/CE.

La sanzione prevista dal legislatore, infatti, consiste nella comminazione di un decreto penale di condanna, strumento di risoluzione speciale delle imputazioni penali più lievi nel nostro ordinamento giuridico. Il pagamento della sanzione pecuniaria irrogata, a detta della parte privata, determinerebbe l'estinzione del reato (art. 460, comma 5, del codice di procedura penale), il che farebbe venir meno lo stesso presupposto della sanzione amministrativa. Inoltre, il decreto penale di condanna non può prevedere la comminazione di sanzioni penali accessorie né, una volta divenuto definitivo, può assumere efficacia di cosa passata in giudicato, sia in sede civile, sia in sede amministrativa. Nel caso *de quo*, invece, il decreto sarebbe assunto quale presupposto fattuale e logico-giuridico dell'applicazione della sanzione amministrativa.

Già da ciò emergerebbe la palese irragionevolezza delle disposizioni censurate dal giudice *a quo*. Infatti, chi è condannato per il reato in questione e paga la sanzione pecuniaria comminatagli con decreto penale non si vedrebbe applicata la sanzione amministrativa (perché il pagamento della sanzione penale pecuniaria estingue il reato), mentre quest'ultima, molto più grave e sproporzionata rispetto a quella penale, sarebbe automaticamente applicata a chi non paga la sanzione pecuniaria. Inoltre, coloro che sono condannati con decreto penale per fattispecie di reato differenti non vedrebbero esteso tale giudicato in altre sedi giudiziarie, a differenza di quanto avviene per chi è condannato con decreto penale nelle fattispecie qui d'interesse.

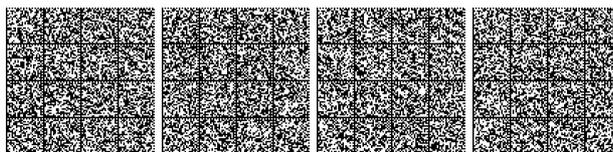
Che il reato in questione non sia grave per il legislatore interno sarebbe ulteriormente dimostrato dal fatto che il d.lgs. n. 8 del 2016 ha disposto la depenalizzazione di numerose ipotesi di reato in materia di lavoro e di previdenza obbligatoria, ivi compresa quella prevista dall'art. 2, comma *l-bis*, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito. L'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, infatti, opera una distinzione legata al valore dell'omissione compiuta dal datore di lavoro e prevede la sanzione penale per i soli omessi versamenti d'importo superiore a diecimila euro annui, mentre negli altri casi si applica soltanto una sanzione amministrativa pecuniaria.

Secondo la difesa della parte privata, sebbene sia irrilevante ai fini del giudizio rimesso a questa Corte la questione del susseguirsi nel corso del tempo di una norma penale più favorevole al reo, sarebbe evidente che la sanzione amministrativa della perdita dell'onorabilità sia sproporzionata non soltanto alla luce della precedente fattispecie, ma a fortiori alla luce della normativa attualmente vigente. Infatti, per chi è condannato per omesso versamento dei contributi previdenziali per somme al di sotto di diecimila euro annui, a detta della parte costituita, sarebbero comminate ben due sanzioni amministrative, quella principale di natura pecuniaria e quella accessoria.

Il reato in questione, dunque, non sarebbe mai stato considerato grave nel nostro ordinamento, né nella sua originaria formulazione, né nella sua versione vigente.

La sanzione amministrativa della perdita dell'onorabilità e la conseguente cancellazione dall'albo degli autotrasportatori per conto terzi, inoltre, sarebbe irragionevole anche sotto il profilo della proporzionalità della sanzione e della sua congruità rispetto al bene giuridico tutelato. La fattispecie penale, infatti, sarebbe volta a tutelare la finanza pubblica e il buon andamento dell'amministrazione, oltre che i diritti dei lavoratori. La misura prevista dal d.lgs. n. 395 del 2000, invece, avrebbe come obiettivo quello di tutelare la sicurezza pubblica nella circolazione stradale, nonché di garantire un sistema economico-sociale indenne da comportamenti degli imprenditori del settore gravemente lesivi dei diritti dei lavoratori, con un'alterazione della concorrenza e del mercato derivante dall'indebito vantaggio in termini di minori costi e di maggiore disponibilità di risorse. Tuttavia, non risulterebbero nel nostro ordinamento sanzioni simili per gli imprenditori che evadano le tasse, che assumano in nero o non paghino le retribuzioni ai loro dipendenti.

Da ultimo, l'irragionevolezza della sanzione si manifesterebbe in tutta la sua portata nell'ipotesi in cui a denunciare il datore di lavoro inadempiente siano i suoi stessi dipendenti. In questo caso, infatti, sebbene la *ratio legis* sia quella di tutelare il soggetto più debole del rapporto lavorativo, in virtù di un'irragionevole eterogeneità dei fini, la sanzione amministrativa, determinando di fatto la chiusura dell'attività d'impresa del proprio datore di lavoro, esporrebbe il lavoratore al rischio di perdere il lavoro.



4.2.- In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale sarebbe assolutamente costante nel considerare illegittimi gli automatismi sanzionatori quale quello in esame, in quanto lesivi del principio di ragionevolezza, declinato in termini di non proporzionalità della sanzione e di non adeguatezza della stessa alla fattispecie concreta contestata nel giudizio principale (sono richiamate le sentenze n. 170 del 2015, n. 202 del 2013, n. 265 e n. 139 del 2010, n. 2 del 1999, n. 363 e n. 239 del 1996, n. 220 del 1995, n. 158 e n. 40 del 1990, n. 971 del 1988 e n. 270 del 1986).

Inoltre, il giudice si troverebbe di fronte ad una sanzione fissa, la cui automatica applicazione non soltanto comprimerebbe de facto il diritto alla difesa del soggetto a cui viene inflitta, ma vanificherebbe letteralmente la stessa funzione giurisdizionale. Correttamente, quindi, il giudice *a quo* avrebbe rilevato un vizio di legittimità costituzionale anche per quanto concerne la lesione del diritto di azione e difesa.

4.3.- Da ultimo, la sanzione in esame dovrebbe essere intesa di natura sostanzialmente penale, alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo a partire dalla nota sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, su cui questa Corte si è più volte pronunciata (da ultimo con la sentenza n. 22 del 2018).

La natura penale dell'illecito (formalmente) amministrativo, infatti, sarebbe comunque desumibile dal concreto scopo afflittivo della sanzione amministrativa, tra l'altro di automatica applicazione, che risponderebbe chiaramente ad una funzione di prevenzione generale, tipica della sanzione penale.

Sebbene il Consiglio di Stato non abbia sollevato la questione ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., siffatti rilievi soltanto *prima facie* esulerebbero dal quadro della rimessione della *quaestio legitimitatis*, mentre sarebbero in questa sede comunque apprezzabili da questa Corte. Del resto, qualora la questione di legittimità costituzionale venisse dichiarata infondata, in assenza quanto meno di una valutazione sul punto, il problema della qualificazione giuridica della sanzione oggetto del giudizio resterebbe immutato e, pertanto, secondo la difesa della parte privata sarebbe necessario, esaurite le vie di ricorso interne, sottoporre il problema della natura della sanzione *de qua* alla Corte di Strasburgo.

Considerato in diritto

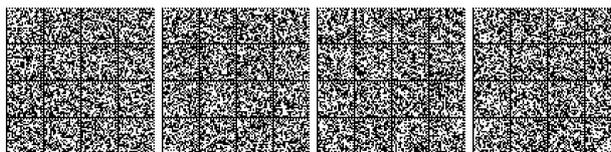
1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, con ordinanza del 13 luglio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali).

1.1.- L'art. 5, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 395 del 2000 stabilisce che non sussiste, o cessa di sussistere, il requisito di onorabilità - previsto dal precedente art. 4 quale requisito necessario per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 1 della legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci su strada) - in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale. Ai sensi dell'art. 5, comma 8, il requisito in questione cessa di diritto al verificarsi di tale presupposto.

1.2.- Le disposizioni censurate determinerebbero, in violazione dell'art. 3 Cost., un irragionevole automatismo tra la perdita del requisito di onorabilità e l'applicazione di qualsiasi sanzione penale in materia previdenziale e assistenziale, poiché sarebbe escluso in radice una possibilità di valutazione da parte dell'amministrazione circa la tipologia d'infrazione compiuta, l'entità della sanzione subita o altro elemento rilevante.

Altresì violati sarebbero gli artt. 24 e 113 Cost., poiché l'assenza da parte dell'amministrazione della possibilità di valutare la rilevanza della condanna ai fini della persistenza dell'iscrizione all'albo renderebbe la facoltà di agire in giudizio, attraverso l'impugnazione dell'atto di cancellazione dall'albo, meramente formale.

2.- La difesa della parte privata asserisce che la disciplina della misura amministrativa oggetto d'esame si porrebbe in contrasto con i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di sanzioni amministrative afflittive, in particolare a partire dalla nota sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost. Tale parametro, tuttavia, non è invocato dal giudice *a*



quo, che anzi esplicitamente esclude che le disposizioni in esame possano presentare profili di contrasto con la 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.

Pertanto, in quanto tesa ad allargare il *thema decidendum* fissato dall'ordinanza di rimessione, la questione sollevata dalla difesa della parte privata è inammissibile, poiché «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze» (*ex plurimis*, sentenze n. 251 del 2017, n. 214 del 2016, n. 231 e n. 83 del 2015)» (sentenza n. 4 del 2018).

3.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del d.lgs. n. 395 del 2000, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., non sono fondate.

3.1.- Il d.lgs. n. 395 del 2000 ha recepito la direttiva 96/26/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, «riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali», come modificata dalla direttiva 98/76/CE del Consiglio, del 1° ottobre 1998, «che modifica la direttiva 96/26/CE riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali».

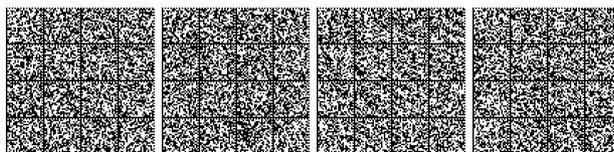
Tale direttiva, all'art. 3, prevedeva il requisito dell'onorabilità tra quelli necessari per l'esercizio dell'attività di autotrasporto su strada e attribuiva agli Stati membri la potestà di determinare le condizioni in base alle quali tale requisito dovesse sussistere in capo alle imprese, espressamente condizionando la sua sussistenza all'assenza di condanna per infrazioni gravi alle normative nazionali in vigore riguardanti «le condizioni di retribuzione e di lavoro della professione» (fatte salve l'intervenuta riabilitazione o altra misura di effetto equivalente). Inoltre, in caso di sopravvenuta carenza dei requisiti di onorabilità, l'art. 6, paragrafo 2, stabiliva che l'autorizzazione ad esercitare la professione di trasportatore su strada dovesse essere necessariamente revocata.

Il successivo regolamento CE n. 1071/2009 ha dettato una nuova disciplina della materia, senza però innovare riguardo al requisito di onorabilità, come sottolinea anche il giudice *a quo*. Resta attribuita agli Stati membri, infatti, la disciplina del requisito in questione, che non può comunque sussistere nel caso di condanne o sanzioni per infrazioni gravi della normativa nazionale in vigore, tra cui quelle concernenti le condizioni di retribuzione e di lavoro della professione.

L'art. 5, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 395 del 2000, pertanto, ha individuato tra le cause d'insussistenza del requisito di onorabilità il fatto che il datore di lavoro abbia subito «l'applicazione di qualunque sanzione, comunque comminata, per omesso o insufficiente versamento degli oneri previdenziali od assistenziali»; causa che la novella di cui all'art. 5, comma 4, del decreto legislativo 28 dicembre 2001, n. 478 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di cose per conto terzi) ha modificato nell'aver subito «condanna penale definitiva per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale». Il comma 8, inoltre, ha previsto la cessazione di diritto dal requisito di onorabilità al verificarsi di tale condizione, con conseguente provvedimento amministrativo di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di autotrasporto e cancellazione dal relativo albo (di cui al successivo art. 11).

3.2.- Le disposizioni censurate, dunque, delineano un meccanismo automatico di perdita dei requisiti di onorabilità, sulla base di un bilanciamento in astratto effettuato dal legislatore, che ha imposto un'attività rigidamente vincolata all'amministrazione.

La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto in più casi non legittimi gli automatismi legislativi, anche in materie ove sia riconosciuta un'ampia discrezionalità al legislatore, come è accaduto per la sanzione della destituzione automatica nei confronti dei pubblici dipendenti e dei professionisti, senza la mediazione del procedimento disciplinare (sentenze n. 268 del 2016, n. 234 del 2015, n. 329 del 2007, n. 2 del 1999, n. 363 e n. 239 del 1996, n. 16 del 1991, n. 158 e n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988). In tali casi, infatti, questa Corte ha sostenuto che il principio di proporzionalità postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto e tale adeguatezza non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito (sentenza n. 170 del 2015; nello stesso senso le sentenze n. 265 del 2010 e n. 220 del 1995).



Tuttavia, tale principio non è stato ritenuto applicabile «nei casi in cui la legge preveda la decadenza automatica da ruoli o da autorizzazioni all'esercizio di determinate attività come conseguenza della perdita di un requisito soggettivo necessario per l'accesso e per la permanenza nel ruolo o per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio» (sentenza n. 2 del 1999).

Tale è il caso disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 395 del 2000. Il provvedimento di revoca e cancellazione, infatti, non ha carattere punitivo o afflittivo e non si configura quale pena accessoria, che sarebbe invece inibita al decreto penale di condanna, ma è una misura conseguente alla constatazione della sopravvenuta perdita dei «requisiti di onorabilità» prescritti per l'esercizio dell'attività in questione, che devono permanere in corso di attività.

Come già affermato da questa Corte, «dalla mancanza di un requisito soggettivo per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio il legislatore può legittimamente far discendere la decadenza dal rapporto stesso non essendo ipotizzabile una maggiore o minore "gravità" di tale mancanza in modo da dover proporzionare ad essa la reazione dell'ordinamento e da richiedere una graduazione come nell'ipotesi di vere e proprie sanzioni disciplinari» (sentenza n. 297 del 1993). Dunque, proprio l'assenza nella misura amministrativa in esame di una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti consente di ritenere insussistente la violazione del principio di proporzionalità, che non può essere invocato «per quei provvedimenti espulsivi che conseguono, di diritto, al venir meno di un requisito soggettivo (sentenza n. 297 del 1993)» (sentenza n. 226 del 1997).

Il legislatore, al fine di tutelare la sicurezza stradale, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha individuato nella fattispecie prevista dall'art. 2, comma *l-bis*, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito, una delle violazioni da considerare «gravi» ai sensi della disciplina comunitaria. Si tratta di una fattispecie di rilevanza penale, che «ha la finalità di ovviare al fenomeno costituito dalla grave forma di evasione, quale quella contributiva, con un inasprimento delle sanzioni» (sentenza n. 139 del 2014).

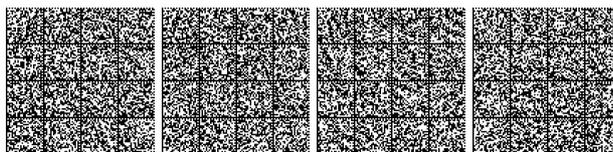
La perdita dell'onorabilità, quindi, non è conseguenza di una qualsiasi sanzione per omesso o insufficiente versamento degli oneri previdenziali od assistenziali e neppure assume il carattere dell'assoluta irreversibilità. Infatti, l'art. 5, comma 9, del d.lgs. n. 395 del 2000 prevede che «[f]ermi restando gli effetti degli articoli 166 e 167 del codice penale e 445 del codice di procedura penale e di ogni disposizione che comunque prevede l'estinzione del reato, il requisito dell'onorabilità è riacquistato: *a)* a seguito della concessione della riabilitazione di cui all'articolo 178 del codice penale, sempreché non intervenga la revoca di cui all'articolo 180 del medesimo codice [...]». Il requisito dell'onorabilità, pertanto, potrebbe essere riacquistato nella ricorrenza dei presupposti indicati.

La parziale depenalizzazione operata dal decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), che ha modificato l'art. 2, comma *l-bis*, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito, conferma ulteriormente la non irragionevolezza delle disposizioni censurate. Le omissioni contributive di rilevanza penale - le sole che consentono l'applicazione della misura amministrativa "espulsiva" - sono, infatti, quelle che eccedono la somma di euro diecimila, con l'esclusione delle violazioni più lievi.

È bensì vero che il regolamento CE n. 1071/2009 si riferisce a violazioni «gravi», mentre la stessa omissione contributiva di rilevanza penale appare oggettivamente una violazione meno grave rispetto ad altre fattispecie indicate dall'art. 5 del d.lgs. n. 395 del 2000 quale presupposto per la perdita dell'onorabilità. Tuttavia, essa fa parte di un'elencazione legislativa che non appare casuale, ma è dettata, ora dall'oggettiva gravità della violazione, ora dalla relazione fra questa e l'attività svolta dall'interessato.

La disciplina dell'automatismo legislativo, quindi, non è contraria né al principio di proporzionalità, né alla garanzia della libertà d'iniziativa economica. Essa, semmai, evita che talune imprese possano trarre un indebito vantaggio in termini di minori costi e maggiore disponibilità di risorse. E in tal senso costituiscono argomentazioni di mero fatto sia la constatazione del possibile pregiudizio indiretto per gli stessi lavoratori che la cancellazione dall'albo potrebbe loro portare, in virtù della cessazione dell'attività d'impresa ove prestano la propria opera, sia la mancanza di strumenti sanzionatori analoghi in altri settori dell'ordinamento.

Quanto affermato fa altresì escludere la violazione degli artt. 24 e 113 Cost. La natura necessitata del provvedimento di revoca dell'autorizzazione e cancellazione dall'albo, infatti, configura l'attività dell'amministrazione competente quale attività vincolata, limitata alla mera verifica della sussistenza del requisito di onorabilità richiesto dalla legge. Pertanto, i limiti ai vizi censurabili in sede di ricorso amministrativo non costituiscono una compressione del diritto di azione e difesa, ma sono ovvia conseguenza dell'assenza di discrezionalità amministrativa. Il che non esclude, tra l'altro, la possibilità di censurare l'atto in questione per i pur limitati profili di contrasto con la legge.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180161

N. 162

Ordinanza 9 maggio - 19 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Delegazione legislativa - Disposizioni in materia di conferimento di incarichi di direttore generale.

- Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; 2, commi 1, 2, 5, 6 e 7; 6 e 9, commi 1 e 2.

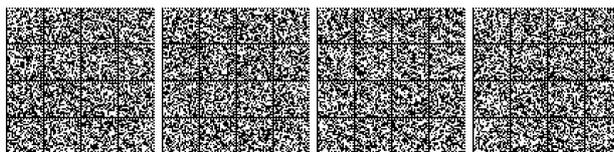
LA CORTE COSTITUZIONALE

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



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; 2, commi 1, 2, 5, 6 e 7; 6 e 9, commi 1 e 2, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 2-4 novembre 2016, depositato in cancelleria il 10 novembre 2016, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2016 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2018 il Presidente Giorgio Lattanzi, il quale, sentiti il Giudice relatore Marta Cartabia, gli avvocati difensori Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto, l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri, dispone che sia omessa la relazione.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 2-4 novembre 2016, depositato il 10 novembre 2016, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2016 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2016, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; 2, commi 1, 2, 5, 6 e 7; 6 e 9, commi 1 e 2, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria);

che la ricorrente censura le disposizioni impugnate, in quanto esse avrebbero strutturato un meccanismo di selezione nazionale per l'accesso alla dirigenza sanitaria nazionale in violazione del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, deducendo in particolare la lesione degli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato;

che, con atto depositato il 16 gennaio 2018, la Regione Veneto, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 19 dicembre 2017, ha dichiarato di rinunciare al ricorso in ragione delle modifiche alle disposizioni censurate appurate dal decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria);

che, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 19 gennaio 2018, il resistente, con atto depositato il 6 febbraio 2018, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso.

Considerato che la Regione Veneto ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che detta rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

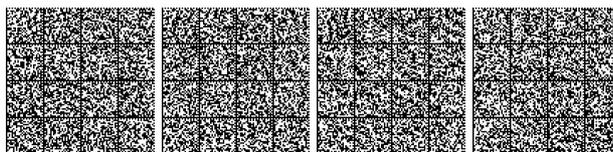
Marta CARTABIA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 163

Ordinanza 4 - 19 luglio 2018

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Trattati e convenzioni internazionali - Omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum di intesa fra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da singoli parlamentari nei confronti del Governo della Repubblica.

- Omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana», firmato a Roma il 2 febbraio 2017.

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, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito dell'omessa presentazione, da parte del Governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana», firmato a Roma il 2 febbraio 2017, promossi da Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, con ricorsi depositati in cancelleria il 19 febbraio 2018 ed iscritti rispettivamente ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro conflitti tra poteri 2018, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con separati ricorsi, depositati il 19 febbraio 2018 e rispettivamente iscritti ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro conflitti tra poteri 2018, Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, hanno promosso conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana» (d'ora in avanti: il Memorandum), firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana e dal Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia;

che i ricorrenti evidenziano che, secondo quanto riportato nelle premesse del Memorandum, lo stesso è stato firmato al fine «[...] di cooperare per individuare soluzioni urgenti alla questione dei migranti clandestini che attraversano la Libia per recarsi in Europa via mare, attraverso la predisposizione dei campi di accoglienza temporanei in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico, in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei paesi di origine [...]»;



che, ad avviso dei ricorrenti, il Memorandum, già vigente ed in fase di esecuzione, costituirebbe nuovo trattato internazionale avente oggettiva natura politica, ai sensi dell'art. 80 della Costituzione; tuttavia, il Governo ha omesso la presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, e non ha neppure ritenuto di adempiere l'obbligo di comunicazione alla Presidenza di ciascuna Camera, previsto dall'art. 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 (Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana), recepito dall'art. 13, secondo comma, del d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana);

che ciascuna delle parti ricorrenti riferisce di avere attivato gli strumenti a propria disposizione per informare la Camera dei deputati della violazione dell'art. 80 Cost., oltre che per sollecitare il Governo al rispetto di questa stessa disposizione; tuttavia, le interrogazioni parlamentari e le richieste di chiarimenti non avrebbero ricevuto risposte soddisfacenti, né la Camera dei deputati si sarebbe attivata per ripristinare le prerogative parlamentari menomate dal comportamento omissivo del Governo;

che, sotto il profilo soggettivo, i ricorrenti evidenziano che la giurisprudenza costituzionale non ha mai negato la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sono richiamate le ordinanze n. 177, n. 178 e n. 179 del 1998, n. 101 del 2000 e n. 277 del 2017); tale legittimazione non potrebbe, dunque, ritenersi preclusa e ciò anche in ragione del carattere residuale che questo particolare tipo di giudizio assume rispetto al complessivo assetto delle garanzie costituzionali;

che gli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost., nell'attribuire specifiche prerogative in capo al singolo parlamentare, contribuirebbero a delinearne la posizione costituzionalmente garantita; inoltre, dalla lettura congiunta degli artt. 80 e 72, quarto comma, Cost., emergerebbe, da un lato, che spetta al Parlamento autorizzare gli accordi internazionali elencati nell'art. 80 Cost. e, dall'altro lato, che la procedura ordinaria di esame e di approvazione dei progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati costituisce prerogativa di ciascuna Camera;

che l'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum avrebbe determinato la lesione della sfera di attribuzioni riconosciuta dagli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost. al singolo parlamentare; d'altra parte, egli non potrebbe trovare rimedio per tale violazione rivolgendosi alla Camera di appartenenza e neppure sollevando un conflitto di attribuzione nei confronti della stessa, in quanto, ad avviso dei ricorrenti, tale conflitto risulterebbe inammissibile per il principio degli *interna corporis*, in considerazione del nesso funzionale tra le prerogative del singolo parlamentare e l'autonomia dell'organo cui egli appartiene;

che, ad avviso delle parti ricorrenti, nel caso di mancata reazione da parte della Camera di appartenenza, ciascun membro del Parlamento sarebbe dunque legittimato a sollevare il conflitto di attribuzione, non in nome e per conto della stessa Camera, ma perché sarebbe questa l'unica via percorribile, in via residuale, quale «*extrema ratio*», per far valere le prerogative costituzionali delle quali si assume la violazione;

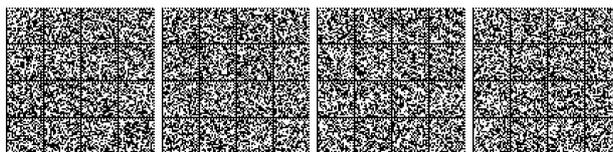
che, d'altra parte, le stesse non potrebbero essere fatte valere neppure innanzi al giudice ordinario poiché, essendo connesse ad una funzione costituzionale, non potrebbero qualificarsi come un diritto soggettivo; né potrebbero essere considerate alla stregua di un interesse legittimo e sarebbe, pertanto, precluso anche l'accesso alla giustizia amministrativa;

che il presente conflitto di attribuzione costituirebbe, quindi, un'azione processuale residuale tesa alla tutela dell'integrità delle prerogative spettanti al parlamentare, ai sensi degli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost., nei confronti del Governo, per non aver quest'ultimo presentato in Parlamento la richiesta di autorizzazione alla ratifica del Memorandum;

che la natura residuale del conflitto sarebbe confermata anche dall'esaurimento degli strumenti parlamentari per sollecitare il Governo a presentare il Memorandum in Parlamento per l'autorizzazione alla ratifica;

che, sotto il profilo oggettivo, i ricorrenti illustrano come il Memorandum, in quanto espressione della volontà delle parti contraenti di vincolarsi a nuovi impegni, costituisca un trattato internazionale; si sottolinea che, in ragione di tale natura vincolante, il rispetto degli impegni ivi previsti è sottoposto ad uno specifico sistema di controllo e monitoraggio; inoltre, esso ha validità triennale, tacitamente rinnovabile alla scadenza, ed è stato inserito dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale nell'archivio dei trattati internazionali;

che, d'altra parte, dalla considerazione dei contenuti del Memorandum, nonché dei soggetti che lo hanno stipulato, emergerebbe con chiarezza la sua discontinuità rispetto ai precedenti accordi conclusi dal Governo italiano con la controparte libica, ed in particolare rispetto al «Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista», stipulato a Bengasi il 30 agosto 2008 (d'ora in avanti: il trattato di Bengasi), ratificato e reso esecutivo con la legge 6 febbraio 2009, n. 7;



che, lungi dall'essere attuativo di programmi e obiettivi contemplati nell'accordo del 2008, il Memorandum sarebbe un nuovo trattato internazionale, stabilendo priorità e azioni diverse da quelle del precedente trattato di Bengasi; esso perseguirebbe specifiche finalità, legate alla condizione dei migranti in Libia e al controllo del loro passaggio sul territorio nazionale;

che si evidenzia, inoltre, che il Memorandum non fa alcun riferimento alle risorse stanziare dalla richiamata legge n. 7 del 2009, la quale aveva previsto l'introduzione di un'addizionale all'imposta sul reddito delle società (IRES) per la realizzazione delle attività previste dal trattato di Bengasi; al contrario, l'atto in esame individua le risorse da utilizzare nel cosiddetto "Fondo per l'Africa", istituito con legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019); in particolare, all'art. 1, comma 621, di tale legge è stata destinata la somma di 200 milioni di euro in favore del Ministero degli affari esteri «[...] per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie»;

che i ricorrenti ritengono che il Memorandum rivesta natura politica ai sensi dell'art. 80 Cost., in quanto avente ad oggetto materie di rilevanza costituzionale, quali il controllo delle frontiere, l'ingresso nel territorio nazionale, il diritto di asilo, la politica estera della Repubblica: le previsioni ivi contenute incidono, pertanto, su questioni che coinvolgono interessi fondamentali dello Stato, comportando impegni duraturi per la sua politica estera ed esponendolo a responsabilità internazionali, in relazione al necessario rispetto dei diritti fondamentali della persona;

che, d'altra parte, la riserva di legge prevista dall'art. 10, secondo comma, Cost. comporterebbe un'esclusiva competenza del Parlamento sulla regolamentazione di tali materie; ed anche in sede europea, le misure relative all'immigrazione irregolare, compresa la disciplina dell'allontanamento e del rimpatrio degli stranieri extracomunitari, sarebbero demandate alla procedura legislativa ordinaria, ai sensi dell'art. 79, secondo paragrafo, lettera c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130;

che per le categorie di atti tassativamente elencate dall'art. 80 Cost. è prevista l'espressione del previo consenso parlamentare in ordine alla ratifica; questo costituirebbe un atto di piena compartecipazione alla conclusione del trattato, che dà vita ad un atto procedimentale complesso (sentenza n. 295 del 1984);

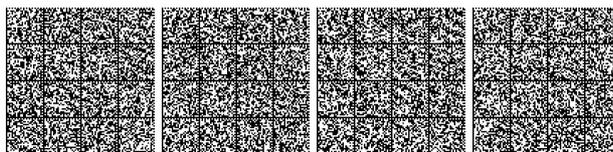
che viceversa, ad avviso dei ricorrenti, ancorché vertesse in una delle materie per le quali è prevista la necessaria autorizzazione alla ratifica, il Memorandum è stato stipulato come accordo in forma semplificata e non è mai stato presentato al Parlamento, neppure successivamente alla sua firma e alla sua esecuzione;

che, d'altra parte, l'iniziativa legislativa per l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del trattato sarebbe riservata al Governo, non potendo il singolo parlamentare, di propria iniziativa, presentare alla Camera di appartenenza alcuna proposta di legge volta a chiedere il voto sull'autorizzazione alla ratifica e sul contestuale ordine di esecuzione;

che il comportamento omissivo del Governo sarebbe lesivo delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare, oltre che del Parlamento; sarebbe violato, altresì, il principio di leale collaborazione, prescritto anche nei rapporti tra organi dello Stato, laddove le reciproche competenze vengono ad intrecciarsi tra di loro (sentenza n. 379 del 1992); si osserva, d'altra parte, che spetta alla Corte costituzionale la verifica del rispetto di tale principio, in riferimento a singoli e specifici comportamenti di tali organi;

che le parti ricorrenti chiedono, pertanto, che sia accertata la menomazione delle prerogative parlamentari derivante dalla mancata presentazione da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, ai sensi dell'art. 80 Cost., del Memorandum del 2 febbraio 2017; che sia, inoltre, dichiarato l'obbligo del Governo, ai sensi dell'art. 80 Cost., di presentare alle Camere la proposta di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum e, infine, che sia disposto l'annullamento di tutti i provvedimenti del Governo e dei singoli ministeri, i quali siano connessi, conseguenti e attuativi del Memorandum.

Considerato che con separati ricorsi, depositati il 19 febbraio 2018 e rispettivamente iscritti ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro conflitti tra poteri 2018, Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, hanno promosso conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana» (d'ora in avanti: il Memorandum), firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana e dal Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia;



che i quattro ricorsi presentano tenore letterale pressoché identico e hanno tutti ad oggetto l'omessa presentazione da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum;

che, pertanto, i relativi giudizi di ammissibilità possono essere riuniti per essere decisi con unica ordinanza;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;

che i ricorsi per conflitto sono stati promossi da quattro deputati della XVII legislatura, ciascuno dei quali lamenta - nella qualità di parlamentare - la lesione delle proprie prerogative costituzionali derivante dalla mancata presentazione, da parte del Governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum;

che i ricorrenti chiedono pertanto a questa Corte di dichiarare l'obbligo del Governo, ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, di presentare alle Camere la proposta di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum, nonché di accertare la nullità di tutti i provvedimenti del Governo e dei singoli ministeri, i quali siano connessi, conseguenti e attuativi del Memorandum;

che, sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad adire la Corte con lo strumento del conflitto si fonda sull'esistenza di una sfera protetta di attribuzioni, delle quali si lamenta la lesione; anche in riferimento alle prerogative parlamentari, questa Corte ha affermato che le stesse «[...] non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte» (sentenza n. 1150 del 1988);

che il fondamento delle attribuzioni costituzionali a tutela delle quali sono insorti gli odierni ricorrenti risiederebbe negli artt. 67, 72 e 80 Cost.: si assume, infatti, che dal riconoscimento di specifiche prerogative parlamentari discenda una posizione costituzionalmente garantita in capo a ciascun singolo deputato;

che in particolare dalla riserva di legge formale, di cui all'art. 80 Cost., e dalla riserva di assemblea, di cui all'art. 72, quarto comma, Cost., deriverebbe la titolarità, in capo a ciascun parlamentare, del potere di discussione, di emendamento e di voto sui disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati; a questo potere sarebbe connesso quello di reazione avverso atti lesivi delle suindicate attribuzioni costituzionali;

che, nel caso in esame, i ricorrenti si dolgono del fatto che l'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum avrebbe determinato la lesione della sfera di attribuzioni loro riconosciuta dagli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost.; essi denunciano, pertanto, l'illegittimità della condotta omissiva addebitata all'esecutivo, la quale avrebbe precluso l'esercizio del potere di discussione, di emendamento e di voto spettante a ciascun parlamentare in ordine al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica;

che, proprio con riferimento alla riserva di assemblea di cui all'art. 72, quarto comma, Cost., questa Corte ha già affermato, sin da epoca risalente, che «la garanzia connessa con la competenza dell'assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali che definiscono le attribuzioni delle Camere rispetto ai trattati internazionali (artt. 80 ed 87 Cost.)» (sentenza n. 295 del 1984);

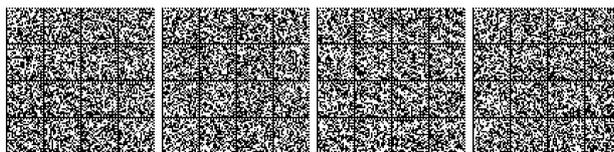
che sono proprio le previsioni relative alla riserva di legge (art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, quarto comma, Cost.) ad individuare nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare;

che è la natura stessa delle attribuzioni vantate nei conflitti in esame ad escludere la legittimazione del singolo parlamentare a farne valere la violazione; in quanto riconducibili a prerogative delle quali - per espressa previsione costituzionale - è titolare l'assemblea, e non il suo singolo componente, solo ad essa è rimessa la valutazione circa l'opportunità di insorgere avverso possibili violazioni;

che dalla qualità esclusivamente assembleare delle prerogative dedotte discende altresì l'impossibilità di configurare alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza;

che, pertanto, con riferimento alla fattispecie in esame, deve escludersi che il singolo parlamentare sia titolare - nei confronti dell'esecutivo - di attribuzioni individuali costituzionalmente protette, rimanendo peraltro «[...] impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ordinanza n. 177 del 1998; nello stesso senso, ordinanza n. 277 del 2017 e sentenza n. 225 del 2001);

che, per le complessive ragioni illustrate, sono inammissibili i ricorsi promossi da Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri nei confronti del Governo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposti da Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, nei confronti del Governo della Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180163

N. 164

Ordinanza 4 - 19 luglio 2018

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Disposizioni plurime in materia elettorale - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da un soggetto, nella "duplice variante" di "elettore e soggetto politico" nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo.

- Legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati); legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali); legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia), artt. 1, 11, primo comma, 12, commi dal primo al quinto, 13, primo e secondo comma, 15, primo comma, 18, primo comma, n. 1, 20, primo comma, n. 2, 21, primo comma, numeri 1, 1-bis, 2, 3, e secondo, e 22, primo comma; d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 1, primo comma, 18-bis, commi primo e terzo, 22, terzo comma, 83, commi 3, 4 e 5, 92, primo comma, n. 2, primo periodo; decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 1, comma 2, 9, commi 2, primo periodo, 3, 4 e 5, 16, 19, 20, comma 1, lettera a), primo periodo, e b), primo e quarto periodo, e 27; legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), art. 8, commi 1, lettera c), e 3; codice del processo amministrativo, artt. 11, 52, comma 5, 54, commi 1, 2 e 3, 95, comma 6, 126, comma 1, 128, 129, commi 1, 2 e 10, 130, 132, comma 1, e 135, comma ; Allegato 1 al 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); legge 2 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), art. 4, comma 2, lettera b).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da Lamberto Roberti, nella qualità di cittadino elettore e soggetto politico, con ricorso depositato in cancelleria il 9 gennaio 2018 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri 2018 (fase di ammissibilità), in relazione alle leggi 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), agli artt. 1, 11, primo comma, 12, commi dal primo al quinto, 13, primo e secondo comma, 15, primo comma, 18, primo comma, n. 1, 20, primo comma, n. 2, 21, primo comma, numeri 1, 1-*bis*, 2, 3, e secondo, e 22, primo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia), agli artt. 1, primo comma, 18-*bis*, commi primo e terzo, 22, terzo comma, 83, commi 3, 4 e 5, 92, primo comma, n. 2, primo periodo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), agli artt. 1, comma 2, 9, commi 2, primo periodo, 3, 4 e 5, 16, 19, 20, comma 1, lettera *a*), primo periodo, e *b*), primo e quarto periodo, e 27 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), all'art. 8, commi 1, lettera *c*), e 3, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), agli artt. 11, 52, comma 5, 54, commi 1, 2 e 3, 95, comma 6, 126, comma 1, 128, 129, commi 1, 2 e 10, 130, 132, comma 1, e 135, comma 1, del codice del processo amministrativo, Allegato 1 al 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), e all'art. 4, comma 2, lettera *b*), della legge 2 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica).

Udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 9 gennaio 2018, Lamberto Roberti ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo «nell'espressione della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'Interno e della Giustizia Amministrativa»;

che il ricorrente denuncia in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 2, 4, 48, 51, 56, 58, 67, 70, 72 e 94 della Costituzione, le menomazioni all'asserito suo «potere di determinare la politica nazionale, in quanto rappresentante in pectore della Nazione», derivanti dalle leggi 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati) e 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali);

che secondo il ricorrente, dall'entrata in vigore della legge n. 270 del 2005, sarebbe preclusa la candidatura individuale alle elezioni politiche, oltre alla possibilità di «esprimere preferenze», in quanto tutti i candidati sarebbero scelti dai partiti attraverso «i cosiddetti listini bloccati», in lesione delle attribuzioni del corpo elettorale;



che, ciò premesso, il ricorrente denuncia anche ulteriori norme di legge attinenti alla materia elettorale, nelle parti in cui impedirebbero a vario titolo, la candidatura individuale;

che, in particolare, gli artt. 1, 11, primo comma, 12, commi dal primo al quinto, 13, primo e secondo comma, 15, primo comma, 18, primo comma, n. 1, 20, primo comma, n. 2, 21, commi primo, numeri 1), 1-bis), 2) e 3), e secondo, e 22, primo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante «Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia» e le norme del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, intitolato «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» (artt. 1, comma 1, 18-bis, commi 1 e 3, 22, terzo comma, 83, commi 3, 4 e 5, 92, primo comma, n. 2, primo periodo), si porrebbero in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48, secondo e terzo comma, 49, 51, 56, 58, primo comma, 67 e 117, primo comma, Cost., in relazione: all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952; «all'art. 39, preambolo, 2° capoverso, articolo 10, 12, 20 e 21» della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007; agli artt. 2, 6, 9, 10 e 14 del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993; agli artt. 20, 22, 223 e 224 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008 n. 130 e all'«art. 1 comma 1 numeri 2), 3) e 8) della Decisione 2002/772/CE [...]»;

che il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, intitolato «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica» (artt. 1, comma 2, 9, commi 2, primo periodo, 3, 4 e 5; 16; 19; 20, comma 1, lettere a, primo periodo, e b, primo e quarto periodo, e 27) e l'art. 8, commi 1, lettera c), e 3, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), violerebbero gli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48, secondo e terzo comma, 51, 56, primo comma (solo il denunciato d.lgs. n. 533 del 1993), 58, primo comma (solo il denunciato art. 8, legge n. 459 del 2001), 67 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Prot. addiz. CEDU;

che gli artt. 11, 52, comma 5, 54, commi 1, 2 e 3, 95, comma 6, 126, comma 1, 128, 129, commi 1, 2 e 10, 130, comma 1, 132 e 135, comma 1, del codice del processo amministrativo, Allegato 1 al 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), sarebbero viziati in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 24, primo comma, 76 e 113, primo e secondo comma, Cost., nonché 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. 3 del Prot. addiz. CEDU, a causa delle ridotte garanzie che appresterebbero nell'ambito dei giudizi elettorali;

che l'art. 4, comma 2, lettera b), della legge 2 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), determinerebbe una disciplina discriminatoria degli spazi radiotelevisivi, in violazione degli artt. 3 e 51 Cost.;

che, quanto al requisito soggettivo di ammissibilità del conflitto, il ricorrente si qualifica «elettore e soggetto politico»;

che dichiara di «ergersi» «a Potere dello Stato appartenente al Corpo Elettorale», allo scopo di far valere la lesione delle prerogative dell'organo stesso, nonché del proprio «diritto elettorale attivo, attraverso il voto» e del proprio diritto elettorale «passivo, attraverso la candidatura», quali «espressioni del potere del popolo»;

che, quanto al requisito oggettivo, il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare «l'illegittimità della menomazione» del proprio «potere di determinare la politica nazionale, in quanto rappresentante in pectore della Nazione» e, conseguentemente, «l'annullamento parziale, previa sospensione», delle leggi e degli atti «ad esse propedeutici o da esse derivati e conseguenti».

Considerato che, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a verificare in camera di consiglio e senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile sotto il profilo dell'esistenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», valutando, in particolare, se sussistano i requisiti oggettivo e soggettivo di un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato;



che, sotto il profilo soggettivo, il conflitto è palesemente inammissibile in quanto proposto da un singolo cittadino, il quale si qualifica «Potere dello Stato appartenente al Corpo Elettorale»;

che questa Corte ha costantemente affermato che il singolo cittadino, seppure vanti la qualità di elettore, non è investito di funzioni tali da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione, «non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante» (ordinanza n. 277 del 2017; nello stesso senso, ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011, n. 85 del 2009, n. 434, n. 284 e n. 189 del 2008, n. 296 del 2006);

che tale valutazione è assorbente, pur essendo palese anche l'assenza dell'elemento oggettivo del conflitto, lamentando il ricorrente la lesione di plurimi parametri costituzionali senza «motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali» (sentenza n. 262 del 2017; ordinanza n. 280 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180164

N. 165

Ordinanza 17 - 19 luglio 2018

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Comuni, Province e Città metropolitane - Variazioni territoriali - Comune di Venezia - Deliberazione della Giunta regionale veneta recante indizione di referendum consultivo e approvazione del quesito referendario.

- Deliberazione della Giunta regionale del Veneto 13 marzo 2018, n. 306/DRG, recante: «Indizione referendum consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a “Suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”. Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario».

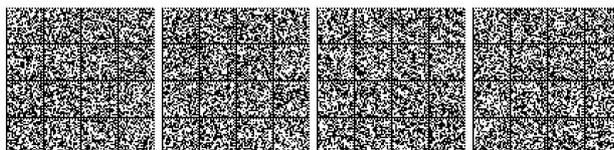
LA CORTE COSTITUZIONALE

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



ORDINANZA

nel conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Giunta regionale del Veneto 13 marzo 2018, n. 306/DRG, recante: «Indizione *referendum* consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a “Suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”. Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l’11-15 maggio 2018, depositato in cancelleria il 21 maggio 2018, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella camera di consiglio del 17 luglio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha proposto, con il ricorso in epigrafe, conflitto di attribuzione contro la Regione Veneto per l’annullamento, previa sospensiva, della deliberazione 13 marzo 2018, n. 306/DRG, della Giunta di detta Regione, recante «Indizione *referendum* consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a “Suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”. Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 27 del 16 marzo 2018, ritenuta invasiva della sfera di competenza attribuita allo Stato, in riferimento ai parametri fissati negli artt. 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 133 della Costituzione, in relazione all’art. 1, commi 19 e 22, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nonché in relazione all’art. 1 della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) e agli artt. 2 e 10 dello statuto della Città metropolitana di Venezia, approvato con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 in data 20 gennaio 2016;

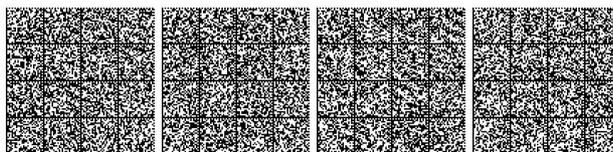
che infatti, secondo il ricorrente, la suddetta deliberazione «esprime[rebbe] in modo chiaro e inequivoco la pretesa della Regione di intervenire sul territorio del comune capoluogo della Città metropolitana [...], interferendo con le attribuzioni statali sugli organi della Città metropolitana», poiché il comma 22 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014 «prevede [...] una ipotesi esclusiva di modifica di quel territorio mediante un procedimento che, nel caso in cui si intenda eleggere direttamente il sindaco e il consiglio metropolitano, affida al comune capoluogo l’iniziativa di articolare il territorio del Comune capoluogo in più comuni» (circostanza, quest’ultima, nella specie non verificatasi, stante, anzi, la netta opposizione ad una tale opzione da parte del Comune di Venezia, che ne ha, a sua volta, impugnato i provvedimenti attuativi innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto);

che il proposto conflitto - precisa ancora il ricorrente - non pone «in discussione la possibilità di devolvere - in via generale - la materia della modificazione delle circoscrizioni comunali alla competenza regionale, ai sensi dell’articolo 133, secondo comma, della Costituzione, come recepito nell’ordinamento regionale dalla legge regionale n. 25 del 1992», muove bensì dal rilievo che, «nel caso di specie, come negli altri casi in cui si verta in materia di separazione territoriale del Comune-capoluogo metropolitano, il titolo di competenza legislativa è quello statale, ai sensi degli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 133 della Costituzione, e la relativa disciplina va quindi individuata nelle previsioni di cui alla legge n. 56 del 2014». Il che troverebbe conferma anche nelle previsioni statutarie (art. 2, comma 2, dello statuto della Città metropolitana di Venezia), a tenore delle quali «[l]e variazioni del territorio metropolitano sono regolate dalla Costituzione e dalla legge dello Stato», oltre che nello statuto della stessa Regione Veneto, laddove, all’art. 1, sancisce che Venezia, Città metropolitana, è il capoluogo del Veneto;

che ciò, dunque, radicherebbe l’“attualità” della lesione delle prerogative statuali che il Governo ha interesse a rimuovere e la «sussistenza del tono costituzionale del conflitto»;

che la Regione Veneto, costituitasi con atto depositato il 18 giugno 2018, ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità del conflitto, in quanto il deliberato *referendum* consultivo ricadrebbe comunque nella sua competenza legislativa e amministrativa, anche ai sensi dell’art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014, con la conseguenza che le controversie relative alla sua regolarità non potrebbero costituire oggetto di conflitto tra Stato e Regione. E perché difetterebbe, a suo avviso, l’attualità della lesione denunciata, costituendo quel *referendum* non altro che una fase interna al procedimento di eventuale approvazione della legge regionale di variazione delle circoscrizioni comunali, cui andrebbero in prosieguo riservate le prospettate censure di illegittimità costituzionale;

che, nel merito, la resistente ha poi prospettato che l’interpretazione più corretta del comma 22 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014 sia quella per cui esso «regol[i] solo una particolarissima specie di cambiamento dei confini (cioè l’articolazione territoriale in occasione del passaggio all’elezione a suffragio universale degli organi di governo metropolitano), mentre si disinteress[i] di tutte le altre fattispecie di mutamento dei confini che sono ricompresi nella previsione di cui all’art. 133, comma secondo della Costituzione». E, in subordine, ha chiesto che - ove non si condivida una siffatta esegesi del citato comma 22 (quella, cioè, di una «doppia via per la modifica territoriale dei comuni capoluogo di città metropolitana») - questa



Corte sollevi avanti a sé la questione di legittimità costituzionale del comma stesso, per contrasto con gli artt. 3 e 133, secondo comma, Cost., e «valuti» altresì, l'eccezione di illegittimità costituzionale del precedente comma 19 del predetto art. 1 della legge n. 56 del 2014, in riferimento ai medesimi artt. 3 e 133, secondo comma, oltretutto all'art. 1, Cost.

Considerato che, con atto depositato per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato il 6 luglio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri - dopo aver premesso che, «a seguito di nuova valutazione del merito della vicenda, il Consiglio dei Ministri, all'esito dell'esame svolto nella seduta del 2 luglio 2018, ha ritenuto non sussistere più l'interesse alla coltivazione del ricorso» per conflitto avverso la riferita deliberazione della Regione Veneto - ha rinunciato al ricorso;

che, con delibera adottata nella medesima data del 6 luglio 2018, depositata il 13 luglio successivo, la Regione Veneto ha accettato la rinunzia;

che ciò comporta l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180165

N. 166

Sentenza 20 giugno - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Requisiti di accesso al Fondo nazionale per il sostegno alle locazioni - Stranieri immigrati - Possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque nella medesima Regione.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 11, comma 13.

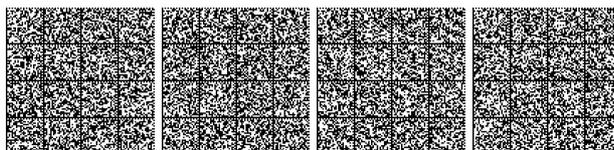
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dalla Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra V.C. L. e altri e la Regione Lombardia e altro, con ordinanza del 7 novembre 2016, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione dell'ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e altra, e della Regione Lombardia, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per l'ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e altra, Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

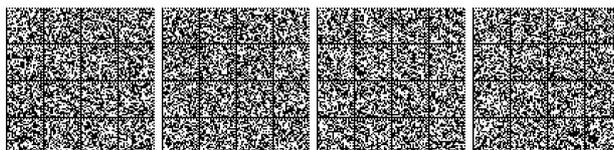
1.- Con ordinanza del 7 novembre 2016 (r.o. n. 41 del 2017), la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

1.1.- La Corte rimettente è investita della causa civile in grado di appello avverso l'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano, con la quale è stata rigettata la domanda proposta da V.C. L., dall'ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e da Avvocati Per Niente Onlus, per l'accertamento del carattere discriminatorio della deliberazione della Giunta della Regione Lombardia «n. X/3495» del 30 aprile 2015 nonché delle determinazioni del Comune di Milano «PG n. 264079» dell'8 maggio 2015 e «n. 68/2015 - prot.» del 12 maggio 2015, nella parte in cui fissano i requisiti necessari per l'accesso al Fondo «sostegno affitti» (*recte*: «sostegno alla locazione 2015 per i cittadini in grave disagio economico»).

La Corte rimettente precisa che il Tribunale ha respinto la domanda, non avendo riscontrato il carattere discriminatorio delle condizioni di accesso al fondo di sostegno. A fondamento della decisione sono state richiamate alcune sentenze della Corte costituzionale (n. 187 del 2010 e n. 432 del 2005) con cui si è ammessa la possibilità di prevedere requisiti di accesso alle provvidenze sociali per i cittadini stranieri, nel rispetto del principio di ragionevolezza. Inoltre, nell'ordinanza impugnata sono stati richiamati l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e l'art. 9 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), che l'ha recepita nell'ordinamento italiano, per desumerne che l'assegno in questione avrebbe natura di misura di sostegno al reddito e non di prestazione assistenziale essenziale a carico dello Stato da garantirsi universalmente.

Il giudice *a quo* ha poi riferito che i ricorrenti, nell'appellare la suddetta decisione, hanno riproposto l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2 e 13, d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., già sollevata in primo grado. La Corte d'appello di Milano ha, quindi, ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione, ma limitatamente al citato art. 11, comma 13, e in riferimento al solo art. 3 Cost.

1.2.- Più precisamente, l'ordinanza di rimessione dà conto del fatto che la legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) ha istituito il «Fondo Nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione», che mira a sostenere, tramite contributi monetari, le famiglie meno abbienti gravate da canoni di locazione, senza operare distinzioni tra cittadini italiani e stranieri quanto alle possibilità di accesso al fondo medesimo. L'ordinanza espone poi che il citato d.l. n. 112 del 2008, come convertito, ha previsto, all'art. 11, comma 13, che «[a]i fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei



contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

Così ricostruito il quadro normativo, nell'ordinanza di rimessione si osserva che l'impugnata delibera della Giunta della Regione Lombardia del 30 aprile 2015 è frutto di una iniziativa regionale finanziata dal fondo di cui alla legge n. 431 del 1998 a cui sono aggiunte risorse regionali, confluite nel «Fondo Sostegno “Grave Disagio Economico 2015”». Quanto ai criteri per l'accesso a tale fondo, la prodotta delibera ricalca (secondo la ricostruzione del rimettente) quelli previsti dal legislatore statale, come modificati nel 2008; sicché, all'art. 2 dell'Allegato all'impugnata delibera della Giunta regionale, si prevede che possano richiedere i contributi in questione i conduttori residenti nella Regione Lombardia che abbiano l'«indicatore della situazione economica equivalente» (ISEE) non superiore ad euro 7.000 e che, nel caso in cui i richiedenti non siano cittadini italiani o di altro Stato dell'Unione europea, sono condizioni di ammissione anche l'esercizio di un'attività lavorativa (subordinata o autonoma, pure non continuativa) e la certificazione della residenza almeno decennale nel territorio nazionale ovvero quinquennale nel territorio della Regione Lombardia.

La determinazione dirigenziale del Comune di Milano n. 68 del 2015 ha riprodotto i medesimi contenuti della delibera di Giunta regionale.

1.3.- Ciò premesso, la Corte rimettente osserva, in punto di rilevanza, che V.C. L., cittadina salvadoregna residente in Italia dal novembre 2011, non soddisfaceva i requisiti richiesti dalla normativa e perciò non ha potuto ricevere alcun contributo dal «Fondo Sostegno “Grave Disagio Economico 2015”» per il pagamento del canone di locazione, pur essendo titolare di un reddito molto basso e in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

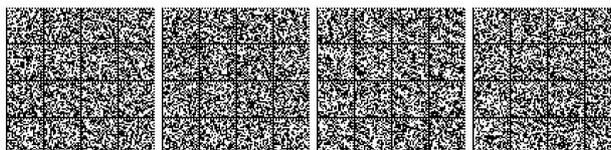
Quanto al requisito dello svolgimento di attività lavorativa, previsto dalla delibera di Giunta regionale, ad avviso della Corte *a quo* esso non sarebbe supportato da alcuna fonte normativa di rango primario, nonostante la Regione sostenga di ricavarlo dall'interpretazione analogica di quanto previsto dall'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché dai principi generali sulla condizione giuridica dello straniero. Conseguentemente, sarebbe possibile per il giudice comune procedere alla disapplicazione dell'atto secondario illegittimo, nella parte in cui stabilisce il suddetto requisito discriminatorio. Al contrario, l'ulteriore presupposto della residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale ovvero per cinque anni su quello regionale trova fondamento nel censurato art. 11, comma 13, d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008: da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto tale norma, in quanto essa offrirebbe una base legale al provvedimento amministrativo discriminatorio oggetto di giudizio.

1.4.- Secondo la Corte rimettente la questione di legittimità costituzionale del citato art. 11, comma 13, sarebbe non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost., per vizi di irragionevolezza. In particolare, il giudice *a quo* richiama alcune pronunce di questa Corte (sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 222, n. 172, n. 133, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 329 e n. 40 del 2011 e n. 187 del 2010), nelle quali si trova l'affermazione del principio per cui i limiti alle prestazioni di assistenza devono sempre rispondere a criteri di ragionevolezza, indipendentemente dalla natura essenziale o meno delle stesse. Nella fattispecie, non vi sarebbe alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza prevista dall'art. 11, comma 13, d.l. n. 112 del 2008, come convertito, e la situazione di disagio economico che il contributo in questione mira ad alleviare. Non sarebbe, infatti, ragionevole presumere, in assoluto, che gli immigrati che vivono in Italia da meno di dieci anni e nella Regione Lombardia da meno di cinque soffrano una condizione di disagio minore rispetto a chi vi risieda da più anni o sia cittadino europeo.

2.- Con atto depositato il 13 aprile 2017, si sono costituite nel giudizio di legittimità costituzionale le associazioni appellanti nel giudizio *a quo*, insistendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

In particolare, esse sostengono che la condizione della cosiddetta “lungo-residenza” prevista per i soli stranieri non è stata mai considerata costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 168 del 2014, n. 222, n. 133, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 329 e n. 40 del 2011, n. 187 del 2010).

La norma oggetto del giudizio costituzionale, in particolare, sarebbe illegittima poiché comporta una diversa valutazione del radicamento territoriale del richiedente la prestazione a seconda della cittadinanza dello stesso: un cittadino italiano, infatti, anche se residente sul territorio italiano o regionale da pochi mesi potrebbe accedere al beneficio, diversamente dal cittadino straniero. Le parti costituite sottolineano che una simile differenziazione di trattamento è stata censurata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nella decisione del caso Kamberaj (sentenza 24 aprile 2012,



in causa C-571/10), vertente sulla esclusione dello straniero dall'accesso ad una prestazione di ugual natura rispetto a quella di cui si discute, nella quale la Corte di giustizia ha stabilito che la disciplina del contributo al pagamento del canone di locazione dei conduttori meno abbienti vada letta alla luce dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che riconosce il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa.

3.- Con atto depositato il 14 aprile 2017, si è costituita in giudizio anche la Regione Lombardia, chiedendo che questa Corte dichiari inammissibile, o in subordine non fondata, la questione di legittimità costituzionale.

La Regione sostiene che la questione sarebbe inammissibile per omessa definizione della fattispecie in contenzioso e perché l'ordinanza di rimessione non argomenta adeguatamente con riguardo alla sua rilevanza e non manifesta infondatezza.

In particolare, la Regione nota che si ometterebbe di dar rilievo al fatto che quella in discussione non è una prestazione inerente al diritto fondamentale all'abitazione, come potrebbe essere l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma si tratterebbe invece di un «ordinario contributo» di natura non assistenziale. A sostegno di tale assunto viene ricostruito il quadro normativo di riferimento e, segnatamente, si precisa che, con legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), è stato istituito un fondo regionale, concorrente con quello nazionale previsto dalla legge n. 431 del 1998. Detto fondo regionale è finanziato dallo Stato (per il 50% circa), dalla Regione (per il 35% circa) e dai Comuni (per il 15% circa). I Comuni, ai sensi dell'art. 11, comma 8, legge n. 431 del 1998, definiscono l'entità e le modalità di erogazione dei contributi, nel rispetto dei requisiti minimi fissati dal Ministero per i lavori pubblici. Da ciò viene tratta la conclusione che la Regione - e poi il Comune - ben potrebbero prescrivere ulteriori requisiti di accesso, come accade nel caso di specie, in cui, peraltro, le condizioni stabilite dalla Regione trovano riscontro nelle previsioni della legge statale e in particolare nell'art. 11, comma 13, oggetto del presente giudizio.

Si eccepisce, dunque, l'assenza di argomentazioni sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, contestandosi la ricostruzione del giudice *a quo*, secondo la quale la natura essenziale o meno del beneficio in discussione non inciderebbe sulla non manifesta infondatezza della questione stessa. Al contrario, la Regione ritiene che la differenza tra prestazioni essenziali o non essenziali rileva solamente all'interno della categoria delle prestazioni assistenziali, tra le quali il contributo al pagamento dei canoni di locazione non rientrerebbe. Come già affermato dal Tribunale ordinario di Milano in primo grado, infatti, detto contributo costituirebbe una «misura di sostegno al reddito» e non una «prestazione assistenziale». La Regione supporta la propria argomentazione mettendo in rilievo una serie di caratteristiche della prestazione in oggetto: si tratterebbe di una erogazione *tantum* (e ciò verrebbe ammesso anche da parte appellante); mirerebbe a sostenere il conduttore, ma andrebbe a beneficio anche del locatore; si tratterebbe di un ammontare non pignorabile presso terzi e, dunque, non annoverabile tra i crediti alimentari, come precisato dalla giurisprudenza di merito; non sarebbe elencata tra quelle rientranti nei livelli essenziali ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); non sarebbe in alcun modo destinata a far fronte a situazioni di grave difficoltà, altre essendo le provvidenze pubbliche precipuamente funzionali al sostegno nelle condizioni di indigenza, tanto che il fondo in questione non viene finanziato tutti gli anni.

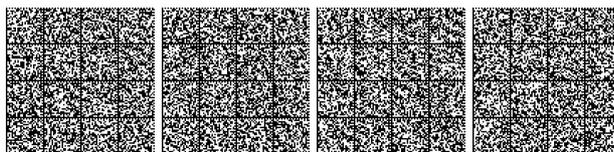
L'ordinanza di rimessione si baserebbe, secondo la difesa regionale, su un erroneo presupposto interpretativo, poiché lascia intendere che la prestazione *de qua* avrebbe natura assistenziale.

Si sottolinea, inoltre, che, in base alla direttiva 2003/109/CE, «[g]li Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza e protezione sociale alle prestazioni essenziali» (art. 11, paragrafo 4).

La stessa giurisprudenza costituzionale, infine, avrebbe interpretato l'art. 3 Cost. come norma che vieta differenziazioni laddove manchi una correlazione tra requisito richiesto e scopo perseguito dalla norma che prevede le prestazioni: nel caso di specie, sussisterebbe invece una correlazione tra la durata della permanenza sul territorio, il possesso di una regolare attività lavorativa e le finalità del cosiddetto «bonus affitti».

4.- Con atto depositato il 18 aprile 2017, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale venga «rigettata in quanto inammissibile» o, comunque, ritenuta non fondata.

4.1.- L'interveniente argomenta l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sostenendo che la Corte d'appello di Milano non ha chiesto né un intervento additivo né uno propriamente ablativo da parte della Corte costituzionale, prospettando semplicemente la necessità di una disciplina che non presuma «in termini assoluti che gli stranieri immigrati in Italia da meno di dieci anni e nella Regione da meno di cinque [...] versino in uno stato di



disagio e di difficoltà, ai fini delle fruizioni di quei contribuiti, minori rispetto a chi vi risieda da più anni». L'ordinanza di rimessione non indicherebbe, dunque, alcuna soluzione costituzionalmente obbligata, lasciando indeterminato il contenuto dell'intervento richiesto.

4.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha individuato i ruoli delle Regioni e dei Comuni nella concreta erogazione dei contributi del fondo istituito dalla legge n. 431 del 1998: in particolare, si sottolinea che il Comune rappresenta l'«organismo terminale nell'attuazione del sistema di sostegno all'accesso alle locazioni», come affermato da questa Corte nella sentenza n. 520 del 2000. Afferma poi l'Avvocatura generale dello Stato che il contributo ex art. 11 della legge n. 431 del 1998 non ha né struttura né finalità alimentare e sarebbe, invece, un «mero sussidio», ovvero una «elargizione a fondo perduto» - come definita dalla Corte dei conti, nella sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Umbria, 3 dicembre 2008, n. 193. L'Avvocatura generale dello Stato precisa, poi, che dopo l'entrata in vigore della disposizione impugnata, la Corte costituzionale ha analizzato «gran parte dei commi del citato art. 11» con la sentenza 121 del 2010, dichiarando in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni inerenti i commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11 e 12.

Più precisamente, a sostegno della infondatezza, l'Avvocatura generale dello Stato richiama l'art. 40, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998, che si occupa proprio di diritti e doveri degli stranieri: la disposizione evocata, in tema di agevolazioni all'accesso alle locazioni abitative, effettua una delimitazione dei beneficiari dei contributi, in modo assimilabile alla normativa oggetto di giudizio. Sarebbe dunque possibile, entro i limiti consentiti dall'art. 11 direttiva 2003/109/CE, cui ha dato attuazione il d.lgs. n. 3 del 2007, e nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo costituzionalmente garantiti, riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone «extra-UE» ad essi equiparati perché residenti in Italia da tempo. L'Avvocatura generale dello Stato ritiene comunque opportuno precisare, in questa prospettiva, che non solo gli stranieri vedono limitate le possibilità di accesso alle prestazioni, giacché anche per i cittadini italiani sono prescritti dei limiti: si può richiedere il contributo, ad esempio, solo se si è titolari di contratto di locazione di immobile utilizzato come residenza anagrafica e abitazione principale (art. 2 della citata delibera della Giunta della Regione Lombardia n. 3495 del 2015); è prescritto che «l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale debba essere destinata prioritariamente a prima casa per determinate categorie di soggetti» (art. 11, comma 2, d.l. n.112 del 2008, come convertito). La legge prevederebbe, quindi, in modo non irragionevole, che l'erogazione di determinate prestazioni sia subordinata ad un titolo di legittimazione rappresentato dal soggiorno «non episodico e di non breve durata» nel territorio dello Stato.

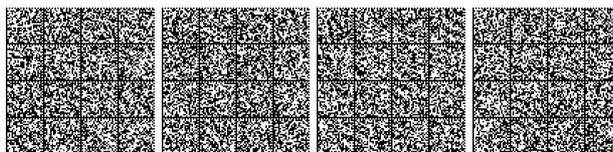
5.- Con memoria depositata il 25 maggio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha insistito perché la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

In particolare, l'interveniente ha insistito sul fatto che la Corte costituzionale con la sentenza n. 121 del 2010 ha già ritenuto non illegittima la gran parte dei commi dell'impugnato art. 11 d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008. Sulla base dei principi stabiliti in detta sentenza si dovrebbe, quindi, ritenere non fondata anche la questione sollevata sul comma 13 del citato art. 11, posto che entrambi i requisiti - cioè quelli della residenza e dell'esercizio di regolare attività lavorativa nel territorio (quest'ultimo con base legislativa negli artt. 3, comma 5, 4, comma 3, 5, e 40, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998) - non avrebbero natura discriminatoria, ma rappresenterebbero espressione dell'esigenza che lo straniero, cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, sia stabilmente inserito nella compagine sociale italiana.

Il necessario e duraturo collegamento con la realtà territoriale sarebbe, poi, già stato considerato, quale base ragionevole di analoghe previsioni legislative, da questa Corte nella sentenza n. 306 del 2008. Del resto, tale collegamento sarebbe previsto anche per i cittadini italiani, in base alla delibera della Giunta della Regione Lombardia n. 3495 del 2015 e, in generale, per l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale dal citato d.l. n. 112 del 2008. La duratura integrazione sociale dei cittadini di paesi terzi sarebbe poi coerente anche con la già citata direttiva 2003/109/CE.

Ad avviso dell'interveniente questa stessa Corte avrebbe riconosciuto che lo Stato può riservare determinate prestazioni assistenziali solo ai cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea o a quelli appartenenti a paesi terzi che risiedano da lungo tempo in Italia, così da generare un nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica e l'erogazione del contributo (vengono citate le sentenze n. 4 e n. 222 del 2013).

6.- Con memoria depositata il 30 maggio 2018, le parti ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno svolto precisazioni ritenute necessarie alla luce della giurisprudenza di questa Corte successiva alla ordinanza di rimessione, oltre a richiamare argomenti già sviluppati in precedenza, insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.



In particolare, le parti costituite sostengono che non sia in alcun modo applicabile al caso in esame quanto affermato in ordine all'«accesso all'abitazione» nella recente sentenza n. 106 del 2018, ossia che «l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia». I destinatari del fondo *ex lege* n. 431 del 1998, infatti, sono soggetti che hanno già avuto accesso all'abitazione: non rileva, dunque, l'esigenza di scongiurare avvicendamenti ravvicinati tra conduttori, bensì la circostanza che essi si trovino in difficoltà con il pagamento del canone di locazione. Rileva, insomma, solamente che siano soggetti in condizioni di grave disagio economico, come si evince dalla rubrica della delibera della Giunta regionale impugnata nel giudizio *a quo* (del seguente tenore: «[...] iniziativa di sostegno alla locazione 2015 per i cittadini in grave disagio economico») e come si deduce anche dalla previsione di «requisiti economici» per l'accesso al fondo, sia da parte del decreto del Ministero dei lavori pubblici e delle infrastrutture, 7 giugno 1999, che da parte della medesima delibera della Giunta regionale (che fissa il limite dell'ISEE non superiore a 7000 euro). Non sarebbe dunque possibile riscontrare una ragionevole correlazione tra il requisito della cittadinanza (che consente l'accesso alla prestazione indipendentemente dalla residenza prolungata sul territorio) e la *ratio legis*.

Le due associazioni aggiungono, poi, che la residenza protratta per così lunghi periodi di tempo è requisito contrastante anche con i diritti dei titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, i quali, pur godendo della parità di trattamento rispetto ai cittadini (viene citato l'art. 11 direttiva 2003/109/CE), qualora risiedessero da più di cinque anni (e meno di dieci) sul territorio nazionale, ma decidessero di spostarsi da una Regione all'altra, non potrebbero accedere alla provvidenza, non soddisfacendo «nessuno dei due requisiti alternativamente richiesti dalla norma». Le due associazioni osservano inoltre che la condizione appare illogica poiché, essendo il fondo finanziato con risorse statali, «il requisito della “stabilità regionale” è del tutto incongruo (non si vede quale interesse lo Stato possa vantare a che lo straniero permanga per più di cinque anni nella stessa Regione)»; mentre, per quanto riguarda la «stabilità nazionale» (certificato di residenza decennale), il requisito sarebbe «assolutamente sproporzionato».

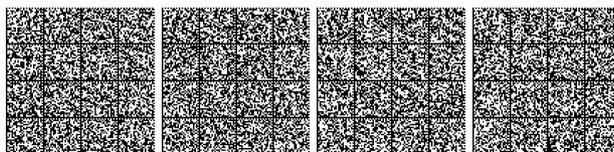
La memoria evoca, in conclusione, la sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2018 nella parte in cui richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: essa avrebbe affermato che il criterio per l'individuazione del collegamento col territorio non può essere «troppo esclusivo, potendo sussistere altri elementi rivelatori del nesso reale tra il richiedente e lo Stato». Nel caso in esame, in particolare, la già acquisita titolarità di un contratto di locazione esprimerebbe di per sé un «nesso reale» che andrebbe valorizzato», così come la titolarità di un rapporto di lavoro o la presenza nel nucleo familiare di figli minori, «che tenderà anch'essa a ridurre la mobilità rafforzando il nesso reale con il territorio».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 7 novembre 2016 (r.o. n. 41 del 2017), la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

La norma censurata prevede che «[a]i fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

Secondo la Corte rimettente questa previsione, a parità di condizioni di bisogno, discriminerebbe i cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea, in quanto richiederebbe solo per i questi ultimi un periodo di residenza sul territorio nazionale o regionale, senza che sia ravvisabile alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e l'accesso alla misura di sostegno al pagamento del canone di locazione.



2.- In via preliminare deve rilevarsi che si sono costituite nel giudizio costituzionale V.C. L., ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Avvocati Per Niente Onlus e la Regione Lombardia. Trattandosi delle parti del giudizio *a quo*, risulta pacifica, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'ammissibilità della loro costituzione nel giudizio incidentale.

3.- La Regione Lombardia ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione riguardo alla qualificazione giuridica del contributo di cui alla disposizione impugnata. Secondo la ricostruzione della Regione, infatti, tale contributo non avrebbe natura assistenziale e non costituirebbe una prestazione essenziale inerente alla garanzia del diritto fondamentale all'abitazione, come invece presuppone il giudice *a quo*.

L'eccezione non è fondata.

Va osservato in proposito che il giudice rimettente, esponendo e richiamando svariate decisioni di questa Corte a sostegno della propria tesi, assume una precisa e argomentata posizione in ordine alla natura assistenziale del «sostegno alla locazione dei cittadini in grave disagio economico». L'ordinanza osserva che, nello stabilire i requisiti per l'accesso a tale prestazione e indipendentemente dal fatto che ad essa debba essere riconosciuto carattere «essenziale», il legislatore deve rispettare i canoni della ragionevolezza: tali canoni nella specie si ritengono violati, in quanto non si potrebbe ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza prevista dalla disposizione impugnata per i soli immigrati e la situazione di disagio economico che il contributo in questione mira ad alleviare. Inoltre, la Corte rimettente espone chiaramente che il requisito di durata della residenza, della cui legittimità si dubita, trova il proprio fondamento legislativo nella disposizione censurata, sicché solo in seguito alla (eventuale) dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione si potrà procedere alla disapplicazione degli atti amministrativi che tali requisiti riproducono.

L'ordinanza di rimessione non presenta, dunque, le lamentate carenze di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, di tal che le obiezioni della Regione Lombardia non attengono all'ammissibilità della questione, ma semmai alla sua fondatezza nel merito.

4.- Sempre in punto di ammissibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri ha da parte sua eccepito difetti del *petitum*. Il giudice rimettente non avrebbe chiesto a questa Corte né un intervento additivo, né uno propriamente ablativo, prospettando semplicemente la necessità di una disciplina che «non presuma in termini assoluti che gli stranieri immigrati in Italia da meno di dieci anni e nella Regione da meno di cinque [...] versino in uno stato di disagio e di difficoltà, ai fini delle fruizioni di quei contributi, minori rispetto a chi vi risieda da più anni». Sicché, da un lato l'ordinanza di rimessione lascerebbe indeterminato il contenuto dell'intervento richiesto alla Corte costituzionale; e dall'altro, una disciplina sostitutiva non potrebbe essere introdotta dalla Corte in assenza di contenuti costituzionalmente obbligati, dato che l'intervento inciderebbe in una materia riservata alla discrezionalità e alla responsabilità politica del legislatore.

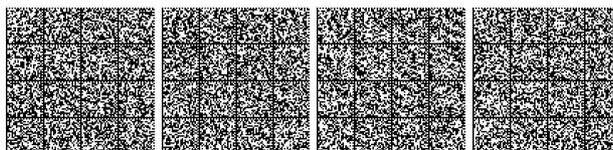
Anche questa eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo*, infatti, non sollecita un intervento sostitutivo di questa Corte che introduca una nuova disciplina in tema di requisiti di accesso al citato fondo di sostegno ai canoni di locazione. L'ordinanza lamenta, invece, una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la disposizione impugnata reca una irragionevole discriminazione tra gli aspiranti alla provvidenza, a danno dei soli cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, per i quali soltanto è richiesta una residenza qualificata: la richiesta rivolta a questa Corte è chiara e prospetta un *petitum* che mira ad eliminare tale discriminazione attraverso una mera ablazione.

5. Nel merito la questione è fondata per le ragioni di seguito precisate.

5.1.- Il sostegno alle abitazioni in locazione è stato istituito dall'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) e consiste in un contributo destinato al pagamento del canone, da erogarsi a soggetti che si trovino in una situazione di indigenza qualificata.

Più precisamente, l'art. 11, legge n. 431 del 1998 stabilisce che «[p]resso il Ministero dei lavori pubblici è istituito il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la cui dotazione annua è determinata dalla legge finanziaria [...]» (comma 1) e che «[l]e somme assegnate al Fondo di cui al comma 1 sono utilizzate per la concessione, ai conduttori aventi i requisiti minimi individuati con le modalità di cui al comma 4, di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata, nonché, qualora le disponibilità del Fondo lo consentano, per sostenere le iniziative intraprese dai comuni anche attraverso la



costituzione di agenzie o istituti per la locazione o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati» (comma 3).

Il richiamato comma 4 dell'art. 11 della medesima legge n. 431 del 1998 precisa che «[i]l Ministro dei lavori pubblici, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce, con proprio decreto, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi di cui al comma 3 e i criteri per la determinazione dell'entità dei contributi stessi in relazione al reddito familiare e all'incidenza sul reddito medesimo del canone di locazione».

In esecuzione della disposizione da ultimo richiamata, il decreto del Ministero dei lavori pubblici e delle infrastrutture, 7 giugno 1999, recante appunto i «[r]equisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e criteri per la determinazione degli stessi», prevede, all'art. 1, la compilazione di una graduatoria comunale secondo determinati criteri reddituali, costituiti per ciascun nucleo familiare richiedente da: «a) reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni minime INPS, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 14 per cento; b) reddito annuo imponibile complessivo non superiore a quello determinato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 24 per cento». L'ammontare dei redditi da assumere a riferimento è quello risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi ed il valore dei canoni è quello risultante dai contratti di locazione regolarmente registrati, al netto degli oneri accessori. All'art. 2, si stabilisce poi che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed i Comuni, qualora concorrano con propri fondi ad incrementare le risorse attribuite dal fondo nazionale, possono stabilire ulteriori articolazioni delle classi di reddito o soglie di incidenze del canone più favorevoli (comma 1); che «i comuni fissano l'entità dei contributi secondo un principio di gradualità che favorisca i nuclei familiari con redditi bassi e con elevate soglie di incidenza del canone» (comma 3); e che si tenga conto della presenza nel nucleo familiare di «ultra sessantacinquenni, disabili o [...] altre analoghe situazioni di particolare debolezza sociale» (comma 4).

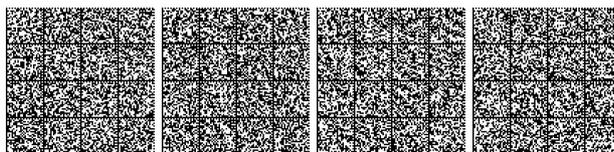
5.2.- In origine, dunque, i destinatari del contributo erano tutti i «conduttori», titolari di un contratto di locazione registrato, che, per basso reddito ed elevate soglie di incidenza del canone, potessero ritenersi in una situazione di indigenza tale da non disporre di risorse sufficienti a sostenere l'onere del pagamento dell'ammontare dovuto per l'abitazione. Né la legge, né il decreto ministeriale prevedevano distinzioni tra cittadini e stranieri e neppure menzionavano requisiti legati alla durata della residenza sul territorio nazionale e regionale, ma individuavano solo criteri di carattere economico, tali da riservare la distribuzione del fondo a soggetti seriamente disagiati.

Il legislatore intendeva, dunque, rivolgersi a situazioni di così grave bisogno da compromettere la fruizione di un bene di primaria importanza qual è l'abitazione.

È pur vero che il contributo in oggetto si distingue da altre misure affini, quale ad esempio l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, che soddisfa direttamente ed esclusivamente l'esigenza abitativa degli indigenti. Il sostegno al pagamento del canone di locazione di alloggi, di proprietà sia pubblica sia privata, qui in discussione, soddisfa varie esigenze e reca beneficio a vari soggetti: senz'altro al conduttore indigente e ai suoi bisogni abitativi, concorrendo alla spesa per la casa in situazioni di contingente povertà economica; al locatore, che viene tutelato dai rischi di morosità dei conduttori; alla pubblica amministrazione, sopperendo alle eventuali insufficienze nell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Si tratta, perciò di prestazione polifunzionale (sentenza n. 329 del 2011), suscettibile di essere finanziata in modo variabile e discontinuo, in ragione di valutazioni politiche circa la necessità della sua erogazione, nell'an e nel quantum.

La circostanza che plurime siano le esigenze che il contributo può soddisfare non esclude che tra queste ve ne siano di decisive per chi versi in una situazione di indigenza, sì da incontrare gravi difficoltà nel corrispondere il canone di locazione per la casa.

Non è di ostacolo a riconoscere che il sostegno al canone è volto a sostenere gli indigenti e a contrastare la povertà il fatto che tale beneficio sociale sia destinato a soggetti già titolari di un contratto di locazione (art. 11, comma 2, legge n. 431 del 1998): le difficoltà economiche possono manifestarsi successivamente alla locazione e in ogni caso l'erogazione del contributo è subordinata al verificarsi di documentate situazioni di povertà.



Si tratta, quindi, di una misura polifunzionale la cui *ratio* è quella di sostenere gli indigenti al fine di consentire loro di soddisfare le esigenze abitative mediante ricorso al mercato e prevenire il rischio di sfratti per morosità.

5.3.- Dieci anni dopo l'istituzione del fondo, il d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008, ha introdotto una distinzione tra i conduttori beneficiari, richiedendo requisiti ulteriori, per accedere ai fondi, ai soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi. In particolare, il censurato art. 11, comma 13, del citato d.l. stabilisce che «[a]i fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge n. 431 del 1998, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

Il requisito aggiuntivo della residenza qualificata è dunque richiesto, come si desume dall'inequivoco testo letterale della disposizione, per i soli «immigrati», vale a dire per i cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea e per gli apolidi: la nozione di immigrato e di immigrazione si ricava dal relativo testo unico - decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), anteriore alla stessa legge istitutiva del Fondo nazionale in esame - e, segnatamente, dal Titolo I, contenente i «Principi generali» e dallo stesso art. 1, che definisce l'ambito di applicazione della disciplina sull'immigrazione come rivolta «ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri».

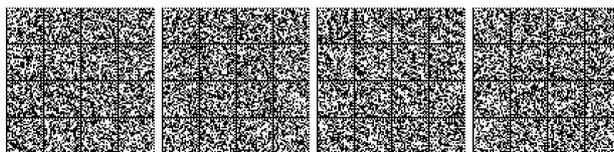
Per quanto riguarda, infatti, i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea si applica, a seguito degli Accordi di Schengen e del Trattato di Maastricht, l'istituto della «cittadinanza europea», che comprende il diritto di soggiorno e circolazione in tutto il territorio dell'Unione europea - secondo le condizioni stabilite con la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE - e non il testo unico sull'immigrazione.

Il censurato art. 11, comma 13, prevede, dunque, solo per gli «immigrati» una certa durata della residenza, tanto a livello nazionale quanto in territorio regionale; per i cittadini italiani ed europei tale requisito non è richiesto, mentre restano fermi i criteri di carattere economico e l'attestazione di un contratto di locazione registrato, come si desume dall'art. 2 della citata legge n. 431 del 1998.

6.- Alla luce di quanto sopra esposto, risulta che la disposizione censurata introduce una irragionevole discriminazione a danno dei cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea, richiedendo solo ad essi il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

Invero, secondo la giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi a partire dalla sentenza n. 432 del 2005, il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento (sentenza n. 133 del 2013). Tuttavia, la scelta legislativa non è esente da vincoli di ordine costituzionale.

La legge deve anzitutto rispettare gli obblighi europei che, anche per quanto riguarda le prestazioni sociali, esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo. In particolare, la direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedono regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni (art. 4); prevede poi che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11). Con l'art. 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) è stato poi modificato l'art. 9 d.lgs. n. 286 del 1998, che ora riconosce al cittadino di un paese terzo la possibilità di ottenere, nel rispetto dei requisiti di legge, lo status di soggiornante di lungo periodo (che gli viene riconosciuto dal questore mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno), con ciò acquisendo il diritto di partecipare alle prestazioni di assistenza in condizioni di parità con i cittadini.



Inoltre, ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. Come ha recentemente ribadito questa Corte, tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (sentenza n. 107 del 2018). Una simile ragionevole causa normativa può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato: anche in questi casi, peraltro, occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste (sentenza n. 133 del 2013).

Infine, ma non è questo il caso, occorre che la distinzione non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai «bisogni primari» della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini (come precisato in progresso di tempo, ad esempio, dalle sentenze n. 306 del 2008, n. 187 del 2010, n. 2, n. 40 e n. 172 del 2013, n. 22 e n. 230 del 2015, n. 107 del 2018).

Più specificamente, in relazione al requisito della residenza qualificata, questa Corte con la sentenza n. 222 del 2013 ha ritenuto che le politiche sociali dirette al soddisfacimento dei bisogni abitativi possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza, purché contenuto in limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli.

7.- Alla luce di tali principi, deve ritenersi che dieci anni di residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale - richiesti dal censurato art. 11, comma 13, d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008 - costituiscano una durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, al fine dell'accesso al contributo al pagamento del canone di locazione da parte degli stranieri cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione europea, così da violare il dedotto parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost.

In primo luogo, la disposizione attinge gli estremi dell'irrazionalità intrinseca nella parte in cui esige una residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale, dato che tale termine coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera *f*), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza). In ogni caso, tale previsione contrasta con la richiamata direttiva 2003/109/CE che prevede come regola l'equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che - come si è detto - si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro.

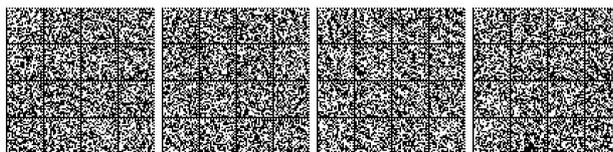
In secondo luogo, anche il termine di cinque anni nel territorio regionale risulta palesemente irragionevole e sproporzionato, considerato che i fondi sono stati istituiti dal legislatore in un contesto normativo volto anche a «favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati» (art. 11, comma 3, legge n. 431 del 1998) e, dunque, per esigenze transitorie, relative a periodi limitati, che sarebbero frustrate dalla richiesta di una permanenza addirittura quinquennale.

Inoltre, trattandosi di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, viene riservata a casi di vera e propria indigenza, non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale (sentenze n. 222 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 187 del 2010). D'altra parte, questa Corte ha recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che richiedeva una residenza di lunga durata (dieci anni) per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 106 del 2018).

Tutti questi indici normativi e giurisprudenziali, relativi e attuativi anche di precisi obblighi assunti dallo Stato nel contesto dell'Unione europea, confermano che la previsione di un requisito di residenza decennale nel territorio dello Stato e quinquennale in quello della Regione risulta sproporzionato e perciò irragionevole, oltre che non rispettoso dei predetti obblighi europei.

8.- Alle luce delle osservazioni che precedono, pertanto, il censurato art. 11, comma 13, deve essere dichiarato illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost.

Resta ferma ovviamente la possibilità che il legislatore individui altri indici di radicamento territoriale e sociale a cui subordinare l'erogazione del sostegno al canone di locazione ed altri sussidi per l'alloggio, nei limiti imposti dal principio di non discriminazione e di ragionevolezza, come sopra enunciati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180166

N. 167

Sentenza 3 - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 478.

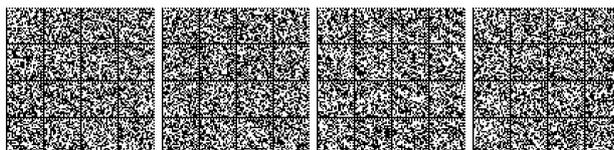
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento vertente tra la Sagat spa e altri e l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e altri, con ordinanza del 28 dicembre 2016, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della Sagat spa e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Enrico Mormino per la Sagat spa e altri, e l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, 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 -, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

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

- tredici società di gestione aeroportuale avevano impugnato la nota del 31 luglio 2009, con cui l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) aveva richiesto il versamento delle somme, dovute in proporzione al traffico generato, destinate ad alimentare, ai sensi dell'art. 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», il fondo ivi istituito per finanziare il servizio antincendi negli aeroporti nazionali;

- tale nota era stata emessa in attuazione dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, con cui il legislatore, a partire dal 2009, ha disposto che le risorse del citato fondo sono impiegate per il 40 per cento al fine dell'attuazione dei patti per il soccorso pubblico e per il 60 per cento al fine di finanziare emolumenti da destinare all'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

- la Commissione tributaria provinciale di Roma aveva ritenuto la giurisdizione del giudice tributario e accolto il ricorso, dichiarando le società contribuenti non obbligate a corrispondere il contributo a far data dal 1° gennaio 2009, in base alla considerazione che le risorse confluite nel fondo antincendi sarebbero state inammissibilmente destinate a finalità estranee a quelle previste dalla legge che quel fondo aveva istituito;

- la Commissione tributaria regionale del Lazio, adita in sede di appello dalle amministrazioni resistenti, aveva per contro dichiarato il difetto di giurisdizione, affermando che dalle innovazioni introdotte dall'art. 39-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, sarebbe derivata l'attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie riguardanti il pagamento delle tasse e dei diritti aeroportuali;

- avverso tale sentenza le citate società di gestione aeroportuale hanno proposto ricorso per cassazione affidato a tre motivi, chiedendo la declaratoria della giurisdizione del giudice tributario, avendo la prestazione patrimoniale in questione le caratteristiche proprie dei tributi;

- dodici delle tredici società ricorrenti nel giudizio principale hanno poi depositato memoria, con cui hanno eccepito l'illegittimità costituzionale dell'ulteriore modifica normativa nel frattempo intervenuta, ossia dell'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015, con cui il legislatore, interpolando il citato art. 39-bis, ha disposto che (anche) i corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 devono intendersi non avere natura tributaria.



1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente ritiene utile procedere ad una preliminare «individuazione dell'oggetto della controversia» e a tal fine osserva:

- l'art. 1, comma 1238, della legge n. 296 del 2006 prevede che «[a] fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti, l'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili, di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, è incrementata a decorrere dall'anno 2007 di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per 30 milioni di euro annui. Con decreto del Ministero dell'interno, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si provvede alla ripartizione del fondo tra le unità previsionali di base del centro di responsabilità "Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile" dello stato di previsione del Ministero dell'interno»;

- il legislatore ha quindi previsto due canali di finanziamento della riduzione della spesa pubblica per il servizio antincendi negli aeroporti: l'addizionale sui diritti d'imbarco dei passeggeri e il fondo alimentato dalle società aeroportuali;

- il giudizio *a quo* ha ad oggetto il secondo dei due canali, ossia il pagamento, posto a carico delle società di gestione aeroportuale, dei contributi destinati ad alimentare il fondo citato;

- all'epoca della decisione della Commissione tributaria regionale l'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007 concerneva, invece, soltanto il primo canale, ossia quello dell'addizionale sui diritti d'imbarco dei passeggeri, che contemplava insieme con gli altri diritti aeroportuali d'imbarco, al fine di escludere che da essi nascessero obbligazioni di natura tributaria;

- erroneamente, dunque, i giudici d'appello avevano posto tale norma a base della sentenza impugnata, ma tale errore non giova alle ricorrenti perché il giudizio della Corte di cassazione non è sull'operato del giudice, bensì sulla conformità all'ordinamento giuridico della decisione impugnata, anche in base al diritto sopravvenuto;

- nel caso di specie, con l'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015 (la disposizione indubbiata) il legislatore ha interpolato il più volte citato art. 39-*bis*, inserendovi il periodo «e di corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296», sicché la disposizione interpolata, avente natura interpretativa, riguarda ora non solo i diritti aeroportuali ma anche i contributi al fondo antincendi.

1.3.- Le sezioni unite osservano, in punto di rilevanza, che la norma sopravvenuta, autoqualificatasi di interpretazione autentica, incide retroattivamente sull'individuazione del giudice «giurisdizionalmente competente», che diverrebbe quello ordinario in ragione dell'affermata natura non tributaria del contributo.

Il rimettente esclude, poi, che l'applicazione retroattiva della norma sia inibita, nel processo *a quo*, dalla formazione di giudicati esterni.

Non sarebbe utile, a tal fine, la produzione in giudizio della sentenza del 12 maggio 2014, n. 10137/51/14 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma (concernente, in relazione ad altro anno d'imposta, la medesima questione giuridica e relativa alle medesime parti in causa), che, previa affermazione della giurisdizione tributaria, ha accolto nel merito il ricorso in base agli stessi argomenti utilizzati dalla pronuncia di primo grado intervenuta nel giudizio *a quo*.

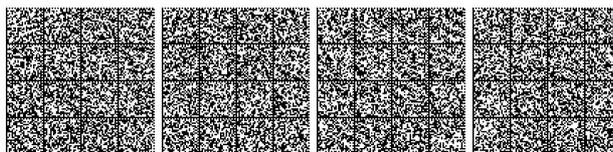
Tale sentenza, infatti, non sarebbe munita di certificato di segreteria che ne attesti il passaggio in giudicato e nel corso dell'udienza di discussione l'Avvocato dello Stato non sarebbe stato in grado di confermare che fosse effettivamente divenuta definitiva.

Neppure sarebbe utile la sentenza n. 4588 del 2013 dell'8 maggio 2013, emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, per quanto corredata - essa sì - dell'attestato di cancelleria concernente la mancanza di impugnazioni.

Il TAR, infatti, avrebbe declinato la giurisdizione senza alcuna statuizione di merito in ordine alla debenza del contributo, con conseguente applicabilità del principio reiteratamente affermato delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, secondo cui le sentenze dei giudici di merito che statuiscano sulla sola giurisdizione non sono idonee ad acquistare autorità di cosa giudicata in senso sostanziale.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene, in primo luogo, che la disposizione censurata violi l'art. 3 Cost., perché il legislatore, qualificando i contributi al fondo antincendi come corrispettivi, nonostante la loro natura chiaramente tributaria, avrebbe dettato una norma (retroattiva) di interpretazione autentica, in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo.

Ricorrerebbero, nel caso di specie, tutti gli elementi identificativi dei tributi per come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte di cassazione: a) la matrice legislativa della prestazione imposta, poiché il tributo nasce direttamente in forza della legge, risultando irrilevante l'autonomia contrattuale; b) la doverosità della presta-



zione, che comporta un'ablazione delle somme e la loro attribuzione ad un ente pubblico, per cui i soggetti tenuti al pagamento non possono sottrarsi a tale obbligo e la legge non dà alcun rilievo, genetico o funzionale, alla volontà delle parti; c) il nesso con la spesa pubblica, nel senso che la prestazione è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore.

Infatti, l'obbligo del pagamento del contributo troverebbe la propria fonte esclusiva nel richiamato art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 e non in un rapporto sinallagmatico tra le parti, considerata anche la natura pubblica essenziale, con carattere di preminente interesse generale, del servizio antincendi; il prelievo sarebbe ancorato ad una soglia stabilita in misura fissa (trenta milioni di euro annui) e sarebbe ragguagliato ad un parametro astrattamente predeterminato, quello del «traffico generato», che ne fissa la base imponibile; la prestazione sarebbe doverosa, in quanto le società aeroportuali non hanno alcun mezzo per sottrarsi; quanto al collegamento alla pubblica spesa, la disposizione che ha istituito il contributo sarebbe volta a ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti.

In secondo luogo, non sarebbe manifestamente infondato il dubbio di violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., perché l'esclusione retroattiva della natura tributaria del prelievo comporterebbe la sottrazione della materia al giudice precostituito per legge, ossia quello tributario, già pronunciatosi in primo grado nel merito della questione controversa.

In terzo luogo, non sarebbe manifestamente infondato il dubbio di violazione degli artt. 24, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 6 CEDU, perché la disposizione censurata inciderebbe retroattivamente sull'affidamento delle ricorrenti, in assenza di motivi imperativi d'interesse generale, interferirebbe con la funzione giurisdizionale, sottraendo al giudice tributario controversie già instaurate e travolgendo la sentenza di primo grado di accoglimento delle ragioni delle contribuenti, e violerebbe la parità delle armi, favorendo lo Stato in controversie di cui è parte. Rammenta il rimettente che, secondo la Corte EDU, le circostanze addotte per giustificare misure retroattive incidenti su processi in corso devono essere «trattate con la massima circospezione possibile» (Corte EDU, seconda sezione, 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia), di guisa che lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento e la prevedibilità dell'intervento legislativo, nonché la circostanza che lo Stato sia parte della controversia, sono elementi utili ad orientare il giudizio di violazione dell'art. 6 CEDU.

Infine, secondo le sezioni unite rimettenti, «non si può escludere» che l'inevitabile dilazione dei tempi processuali, conseguente al mutamento di giurisdizione a giudizi in corso, «possa vulnerare il principio della ragionevole durata del processo» di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

2.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 30 maggio 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle sezioni unite della Corte di cassazione.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le argomentazioni del rimettente non sono condivisibili, poiché prima della disposizione censurata vi era una situazione di incertezza giurisprudenziale che poteva legittimare l'intervento interpretativo del legislatore.

Inoltre, la natura non tributaria della prestazione patrimoniale in questione sarebbe stata riconoscibile già alla luce dell'art. 1, comma 1238, della legge n. 296 del 2006.

Per la copertura dell'onere economico di un'attività o di un servizio pubblico il legislatore potrebbe senz'altro ricorrere a moduli estranei al regime fiscale in un'ottica più moderna di defiscalizzazione di taluni prelievi tributari e della loro sostituzione con tariffe, canoni o prezzi pubblici correlati alla fruizione del servizio, nella logica, cioè, del beneficio e della controprestazione piuttosto che della fiscalità generale (imposte) o differenziata (tasse).

Nel caso in esame, vi sarebbero elementi che depongono per la natura non tributaria della prestazione e il suo rapporto sinallagmatico rispetto al servizio antincendio: 1) quest'ultimo è assunto a gestione diretta da parte dello Stato solo negli aeroporti maggiori, inseriti nella tabella A della legge 23 dicembre 1980, n. 930 (Norme sui servizi antincendi negli aeroporti e sui servizi di supporto tecnico ed amministrativo-contabile del Corpo nazionale dei vigili del fuoco); 2) i corrispettivi sono pagati soltanto dalle società che gestiscono i citati aeroporti; 3) l'importo dovuto è ricondotto al traffico generato.

Diversamente da quanto ritenuto dalle sezioni unite, il riferimento al traffico aereo non sarebbe sintomo di capacità contributiva, ma parametro cui commisurare il costo del servizio: la portata del traffico, infatti, «impatterebbe» sull'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali, incidendo sul potenziale rischio coperto dal servizio antincendi.

In ogni caso, la legittimità dell'intervento interpretativo andrebbe riconosciuto non solo in caso di incertezza normativa o di «anfibiologie giurisprudenziali», ma anche nell'ipotesi in cui intervenga per «contrastare un orientamento giurisprudenziale favorevole», ove l'opzione ermeneutica prescelta abbia un appiglio nel testo legislativo.



Nemmeno potrebbe ravvisarsi la violazione dell'art. 6 CEDU, poiché la Corte di Strasburgo avrebbe più volte riconosciuto la legittimità di norme retroattive. Andrebbe ribadito, al riguardo, che la norma censurata: 1) ha enucleato una delle possibili opzioni ermeneutiche del testo normativo; 2) ha superato una situazione di incertezza oggettiva; 3) non ha inciso su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza di merito.

Neanche vi sarebbe la violazione dell'art. 111 Cost., sotto il profilo del giusto processo, poiché la norma censurata non interferirebbe con la funzione giurisdizionale, ma si limiterebbe a dettare una disciplina generale nell'interpretazione di un'altra norma.

Infine, non sarebbe ravvisabile alcuna violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., poiché il principio del giudice naturale precostituito per legge non sarebbe violato quando il legislatore, anche incidendo sui processi in corso, modifichi i presupposti o i criteri in base ai quali individuare il giudice competente.

3.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 30 maggio 2017, si sono costituite dodici delle tredici società ricorrenti nel giudizio *a quo*, instando per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

In punto di fatto, le parti private fanno presente, con riferimento alla questione del giudicato esterno, che, successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di remissione, erano venute fortuitamente a conoscenza che in data 23 giugno 2016 si era tenuta l'udienza di trattazione dell'appello interposto dalle amministrazioni avverso la citata sentenza n. 10137/51/14 della CTP di Roma - udienza ad esse mai comunicata - e che la Commissione tributaria regionale lo aveva dichiarato inammissibile per tardività.

Era accaduto, infatti, che, a causa di un grave errore «informatico/procedurale» della segreteria della Commissione tributaria regionale, tutte le comunicazioni di cancelleria erano state fatte solo alle amministrazioni appellanti. Le società appellate, per fatti ad esse non imputabili, non avevano avuto notizia del rigetto dell'appello e quindi non avevano potuto produrre davanti al rimettente l'attestazione di passaggio in giudicato della citata sentenza; né avevano potuto replicare alle dichiarazioni rese innanzi alle sezioni unite dall'Avvocatura generale dello Stato, che aveva dichiarato di non essere in grado di fornire notizie sulla sua definitività.

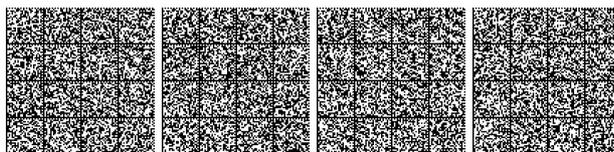
Le parti private, dunque, «eccepiscono» l'efficacia esterna del giudicato in relazione sia alla natura di tributo di scopo della contribuzione al fondo anticendi sia alla giurisdizione del giudice tributario, e fanno presente che la questione sollevata dal rimettente è rilevante ai fini della decisione anche di tutti gli ulteriori contenziosi tra le parti.

Quanto alla non manifesta infondatezza, le contribuenti affermano che le amministrazioni resistenti, avendo riscontrato l'accoglimento delle domande delle società ricorrenti presso tutti i tribunali coinvolti, invece di adoperarsi per eliminare i vizi accertati, avevano sollecitato «un apposito intervento legislativo con cui imporre le proprie ragioni, in violazione del principio di cosa giudicata, per vincere d'imperio ed irrazionalmente, contro i principi costituzionali vigenti, tutti i rilevanti e numerosi procedimenti contenziosi pendenti aventi un rilevante valore economico».

Nella fase finale dei lavori parlamentari di adozione della legge di stabilità 2016 era stato infatti introdotto l'emendamento n. 27.94, al fine di sovvertire gli effetti della sentenza della CTP di Roma passata in giudicato e delle altre pronunce favorevoli alle contribuenti, e di incidere in termini risolutivi e positivi per le amministrazioni sulla sorte di tutti i procedimenti in corso.

La norma censurata - proseguono le parti private - è stata introdotta a distanza di ben nove anni dalla legge istitutiva del fondo anticendi e di otto anni dall'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica sui diritti aeroportuali (l'art. 39-*bis*, comma 1, del d.l. n. 159 del 2007); essa, inoltre, nel prevedere che anche le disposizioni in materia di corrispettivi versati a copertura del fondo anticendi devono interpretarsi nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria, sarebbe integrativa e innovativa, non precisando il significato dell'art. 1, comma 1238, della legge n. 296 del 2006, né imponendo una delle possibili varianti di senso del testo originario, in violazione del principio di ragionevolezza.

Conclusivamente, con la disposizione censurata il legislatore avrebbe perseguito il duplice intento di: 1) attribuire retroattivamente la giurisdizione al giudice ordinario, precludendogli - stante l'irrazionale qualificazione del prelievo in termini di corrispettivo - di valutare la fattispecie sulla base del principio di capacità contributiva e dell'esistenza del rapporto commutativo (posto alla base della decisione della CTP di Roma passata in giudicato e di quella di primo grado); 2) imporre alle sole società di gestione aeroportuale (cerchia più ristretta rispetto a quella originaria delle società aeroportuali) di versare un corrispettivo sprovvisto di causa e comunque irragionevole, perché finalizzato non a remunerare servizi resi in ambito aeroportuale o alle società medesime, ma a pagare le indennità di servizio esterno e di patto di soccorso in favore anche dei vigili del fuoco che non operano in aeroporto.



4.- Con successive memorie, rispettivamente depositate il 25 maggio e l'11 giugno 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri e le parti private hanno ribadito e ulteriormente illustrato le argomentazioni sviluppate negli atti di intervento e costituzione.

Considerato in diritto

1.- Le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, 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 -, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

2.- La disposizione censurata stabilisce che: «All'articolo 39-*bis*, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, dopo le parole: “della legge 24 dicembre 2003, n. 350,” sono inserite le seguenti: “e di corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296,”».

A sua volta, il richiamato art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, prevede che le disposizioni da esso prese in considerazione «si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».

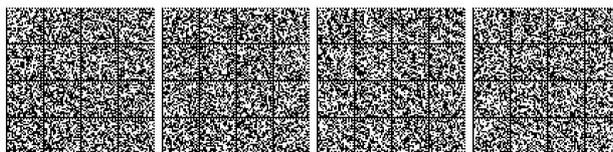
L'art. 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2006)», infine, dispone che, «Al fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti, l'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili, di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, è incrementata a decorrere dall'anno 2007 di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per 30 milioni di euro annui. Con decreti del Ministero dell'interno, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si provvede alla ripartizione del fondo tra le unità previsionali di base del centro di responsabilità “Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile” dello stato di previsione del Ministero dell'interno».

3.- Secondo il rimettente, la disposizione censurata, violerebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., perché il legislatore, con una norma di interpretazione autentica, avrebbe irragionevolmente escluso la natura tributaria dei contributi al fondo antincendi, in assenza di una situazione di incertezza del dato normativo e pur ricorrendo tutti gli elementi strutturali dei tributi, individuati, dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, nella matrice legislativa della prestazione imposta, nella sua doverosità e nel nesso con la spesa pubblica.

Essa, poi violerebbe l'art. 25, primo comma, Cost., perché l'esclusione retroattiva della natura tributaria del prelievo comporterebbe la sottrazione della materia al giudice precostituito per legge, ossia quello tributario, già pronunciato, in primo grado e in altri giudizi, nel merito della questione controversa.

La disposizione censurata, ancora, violerebbe gli artt. 24, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 6 CEDU, perché inciderebbe retroattivamente sull'affidamento delle ricorrenti, in assenza di motivi imperativi d'interesse generale, interferirebbe con la funzione giurisdizionale, sottraendo al giudice tributario controversie già instaurate e travolgendo la sentenza di primo grado di accoglimento delle ragioni delle contribuenti, e violerebbe la parità delle armi, favorendo lo Stato in controversie di cui è parte.

Essa, infine, violerebbe l'art. 111, secondo comma, Cost., perché «non si può escludere» che l'inevitabile dilazione dei tempi processuali, conseguente al mutamento di giurisdizione a processi in corso, «possa vulnerare il principio della ragionevole durata del processo».



4.- La censura di violazione dell'art. 3 Cost. è fondata.

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «una fattispecie deve ritenersi “di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese” (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 269 e n. 236 del 2017)» (sentenza n. 89 del 2018).

4.2.- Il contributo al fondo antincendi presenta tutte le caratteristiche del tributo.

Vi è una disciplina legale che determina una definitiva decurtazione patrimoniale a carico dei soggetti passivi, rinvenibile nell'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 e nell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.

La contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo ancorata e parametrata al volume del traffico aereo generato e quindi al fatturato realizzato, indice di capacità contributiva, e sussiste il nesso con la spesa pubblica, poiché, il citato art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 prevedeva che le somme versate dalle società aeroportuali fossero utilizzate per compensare la riduzione della spesa statale per il pagamento del servizio antincendi negli aeroporti, e il successivo art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008 ha destinato tali somme al pagamento di indennità salariali integrative previste in favore di tutti i vigili del fuoco (e non solo di quelli che prestano servizio negli aeroporti).

Non convincono, poi, gli argomenti addotti dall'Avvocatura generale dello Stato a sostegno della natura sinallagmatica e non tributaria del prelievo.

Il rilievo che il servizio antincendi è assunto a gestione diretta da parte dello Stato solo negli aeroporti maggiori, mentre in quelli minori graverebbe sui titolari della licenza di navigazione aerea, con la conseguenza che solo le società di gestione dei primi sono assoggettate alla contribuzione al fondo, non è idoneo a fare luce sulla natura di quest'ultima.

La circostanza che il prelievo sia proporzionato al traffico generato, poi, non è sufficiente a fare emergere una relazione sinallagmatica con il servizio antincendi, ove si consideri che la misura della contribuzione annua complessivamente gravante sulle società di gestione aeroportuale non è parametrata al costo effettivo di quel servizio reso in tutti gli aeroporti (né, conseguentemente la misura richiesta alle singole società di gestione è parametrata al servizio reso nei relativi aeroporti) e, soprattutto, che a decorrere dal 2009 i prelievi non vanno più a coprire la riduzione della spesa per il servizio antincendi, ma le integrazioni salariali di cui si è detto.

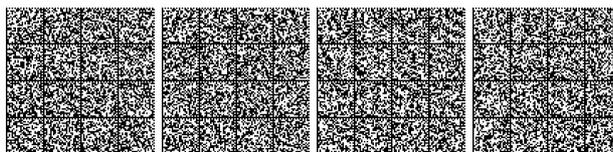
Si deve infine convenire con le parti private sull'osservazione che l'assenza di sinallagma si desume anche dalla circostanza che il contributo, nella versione originaria, era dovuto a fronte di un servizio pubblico indivisibile reso in favore non delle sole società aeroportuali, ma di tutti gli utenti degli aeroporti e, a maggior ragione, dal rilievo che esso, nella versione attuale, è dovuto per finanziare una componente salariale di soggetti che prestano un servizio pubblico in favore di tutta la collettività.

4.3.- La disposizione censurata afferma la natura «non tributaria» dei contributi al fondo antincendi, ma tale qualificazione legislativa si risolve in una operazione meramente nominalistica, che non si accompagna alla modifica sostanziale dei ricordati elementi strutturali della fattispecie tributaria.

La norma interpretativa censurata, dunque, lungi dall'esplicitare una possibile variante di senso della norma interpretata, incongruamente le attribuisce un significato non compatibile con la intrinseca ed immutata natura tributaria della prestazione, così ledendo la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (tra le tante, sentenze n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

Poiché tale lesione si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 86 del 2017, n. 87 del 2012 e n. 335 del 2008), va dichiarata l'illegittimità costituzionale dall'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015, per contrasto con l'art. 3 Cost.

5.- Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale della norma censurata, prospettati in riferimento agli artt. 24, 25, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, 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. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180167

N. 168

Sentenza 4 - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano - Determinazione del numero dei componenti - Attribuzione di una indennità di carica al Presidente del Libero Consorzio comunale ed al Sindaco metropolitano - Disciplina transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di vasta area nelle more dell'insediamento degli organi da eleggere a suffragio universale.

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, lett. *b)*, *c)* e *e)*.

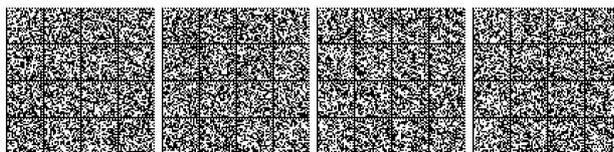
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-31 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2017, iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Felice Giuffrè per la Regione Siciliana.

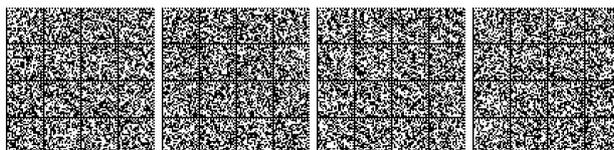
Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, illustrato anche con successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - chiedendo di sospenderne, nelle more, l'esecuzione - gli artt. da 1 a 7 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), denunciandone, per i motivi di cui si dirà nel "Considerato in diritto", il contrasto, complessivamente, con gli artt. 3, 5 e 117, commi secondo lettera *p*), e terzo, della Costituzione - in relazione ai «principi di grande riforma economica e sociale» di cui all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, nonché 67, 69 e 84 della legge 7 aprile 2014 n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) - e con gli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.- La Regione Siciliana, costituitasi, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, per asserita evocazione di parametri ulteriori rispetto a quelli indicati nella delibera del Consiglio dei ministri, oltre che per difetto di motivazione in ordine alla correlativa violazione; nel merito, ha contestato la fondatezza della impugnativa. Ha poi ribadito tali conclusioni con successiva memoria, con la quale ha comunque escluso che sussista il periculum in mora paventato dal ricorrente, poiché, con l'art. 1 della propria legge 18 aprile 2018, n. 7 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e proroga commissariamento), le elezioni degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane (quali, appunto, previste dalle disposizioni impugnate) sono state differite a data (tra il 15 ottobre e il 15 dicembre 2018) successiva a quella (prevedibile) di deposito della decisione di questa Corte sul ricorso.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato - con contestuale istanza di sospensione ex art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - gli artt. da 1 a 7 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), nella parte in cui, rispettivamente, prevedono: *a*) un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per il Presidente del libero Consorzio comunale (artt. 1 e 5), per il Sindaco metropolitano (artt. 2 e 5), per il Consiglio del libero Consorzio comunale (artt. 3 e 5) e per il Consiglio metropolitano (artt. 4 e 5); *b*) un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale (artt. 3 e 4); *c*) la corresponsione al Presidente del libero Consorzio comunale e al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica pari a quella spettante al Sindaco del Comune capoluogo del relativo libero Consorzio comunale o della



relativa Città metropolitana (art. 6); *d*) la cessazione degli organi, e la gestione commissariale, degli enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti a suffragio universale (art. 7, id est: art. 7, lettere *b*, *c*, ed *e*).

Tali disposizioni, secondo il ricorrente, violerebbero, nel loro complesso, gli artt. 3, 5, 117, secondo comma, lettera *p*), e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nonché gli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. Ciò sul presupposto che la scelta di un sistema elettorale diretto per l'individuazione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Sindaci metropolitani, nonché dei componenti dei Consigli dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani - indicati in misura maggiore rispetto alla normativa statale - e la previsione di un'indennità di carica per il Presidente del libero Consorzio comunale e per il Sindaco metropolitano, contrasterebbero, appunto, con la disciplina "armonizzante" sottesa al progetto di riforma avviato con la legge n. 56 del 2014 e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale in essa previste, con conseguente lesione del riparto di competenze legislative costituzionalmente garantito, nonché del principio di ragionevolezza, nella parte in cui le norme censurate darebbero luogo, per la Regione Siciliana, ad una disciplina diversa da quella prevista, in materia, per l'intero territorio nazionale, con un vulnus al rapporto che il principio di autonomia, come declinato nell'art. 5 Cost., deve avere con quello di unità.

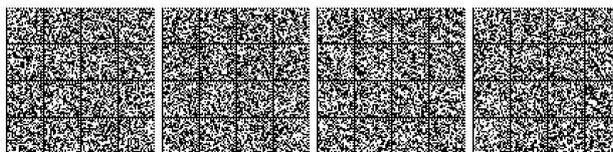
2.- La Regione resistente, prima ancora della non fondatezza della impugnativa, ne ha eccepito l'inammissibilità, atteso che «tutti i rubricati motivi indicano parametri ulteriori rispetto a quelli individuati nella delibera del Consiglio dei Ministri del 13 ottobre 2017, che mai fa riferimento alle norme statutarie né al contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica»; perché con riguardo a tutte le censure «il ricorso difetta di adeguato svolgimento argomentativo in ordine ai parametri evocati» e «non precisa le ragioni per le quali le norme della legge 56 del 2014 si configurano come parametro interposto in relazione alle norme e ai principi costituzionali e agli articoli dello Statuto»; e perché non sarebbero «illustrate le ragioni per cui in una Regione ad autonomia speciale dovrebbero trovare applicazione le disposizioni del titolo V della seconda parte della Costituzione in luogo di quelle ricavabili dallo statuto speciale in forza delle quali la Regione è dotata di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali».

2.1.- Nessuna di tali eccezioni è fondata.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali, allegata alla (e richiamata dalla) delibera di autorizzazione, oltre agli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), 117, terzo comma, 3 e 5 Cost., si richiamano espressamente, infatti, anche gli «articoli 14, 15 e 17 dello Statuto speciale della Regione».

Il ricorso motiva, inoltre, adeguatamente il ruolo di parametro interposto attribuito alle disposizioni della legge n. 56 del 2014: sia in relazione alle evocate norme costituzionali (con il ritenere quelle disposizioni riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in materia elettorale e a principi inderogabili in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia in relazione alle norme statutarie, là dove si denuncia il mancato rispetto di principi e norme fondamentali di riforma economico-sociale (quali appunto individuati nelle richiamate disposizioni della legge n. 56 del 2014), e si ravvisa proprio in ciò il "limite" che lo statuto di autonomia porrebbe all'esercizio dei poteri legislativi della Regione.

3.- I primi sei articoli, nonché l'art. 7, lettere *b*), *c*) ed *e*), della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017, che vengono all'esame nel merito, sostituiscono, o modificano, rispettivamente, gli artt. 6, 13, *7-bis*, commi da 5 a 8, *14-bis*, commi da 5 a *8-bis*, 18, 20, 7, comma 1, 14 e 51 della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), come successivamente modificata e integrata, facendo sostanzialmente rivivere alcune delle disposizioni della predetta legge del 2015: in particolare quelle di cui agli artt. 6 e 13, sulla elezione del Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano, ed all'art. 20, sulle indennità per le cariche negli organi degli enti di area vasta. Disposizioni, queste ultime, già censurate, in riferimento ai medesimi odierni parametri costituzionali e statutari, con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ric. n. 89 del 2015), in relazione al quale, con sentenza n. 277 del 2016, è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere, in ragione del soddisfacente *ius superveniens* di cui alle leggi della Regione Siciliana 12 novembre 2015, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale), 1° aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane"), 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire



l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), 10 agosto 2016, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale), 23 ottobre 2016, n. 23 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta).

4.- La legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017 - ultimo atto di un travagliato *iter* di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014, in alcuni suoi contenuti, peraltro, addirittura anticipata dalla legge della Regione Siciliana 27 marzo 2013, n. 7 (Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali) - reintroduce, dunque, ora, nei suoi artt. 1 e 2, l'elezione diretta «a suffragio universale» del Presidente del «libero Consorzio comunale» (ente di area vasta composto dai Comuni di una corrispondente ex circoscrizione provinciale, ex art. 15, secondo comma, dello statuto speciale) e del Sindaco metropolitano; e disciplina, nei successivi artt. 3 e 4, l'elezione diretta «a suffragio universale» del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano.

4.1.- La legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge “Delrio”) - cui l'Avvocatura dello Stato ricollega, per interposizione, la violazione degli evocati parametri costituzionali e statutari - dispone, viceversa, che «[i]l sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo» (art. 1, comma 19); «[i]l consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali [...]» (art. 1, comma 25); «[i]l presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri della provincia» (art. 1, comma 58); «[i]l consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia» (art. 1, comma 69).

4.2.- La Regione resistente non contesta la radicale difformità della nuova disciplina, da essa introdotta con la legge impugnata, rispetto alla corrispondente disciplina statale in tema di elezione (indiretta) degli organi di vertice degli enti di area vasta. Sostiene, però, che nelle su richiamate disposizioni della legge “Delrio” non siano rinvenibili «principi di grande riforma economica e sociale [...] in grado di vincolare la competenza esclusiva in materia di enti locali», propria della Regione. Ciò che, a suo avviso, troverebbe conferma nell'art. 1, comma 22, della stessa legge “Delrio”, là dove prevede la possibilità della «elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano».

La sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte - aggiunge la resistente - con il prevedere «che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio non venga meno in caso di elezioni di secondo grado», lascerebbe appunto «vincente» che il principio da rispettare anche da parte della Regione è quello della rappresentatività e non del tipo di procedimento elettorale».

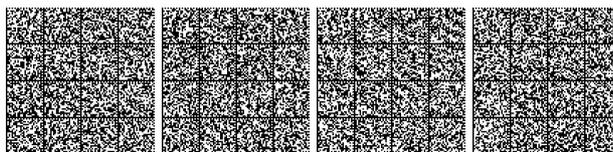
4.3.- La tesi difensiva della Regione Siciliana - che tende a confinare i «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane», di cui al comma 5 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, esclusivamente nel nuovo assetto funzionale degli enti di area vasta, negandone l'estensione al meccanismo di elezione di secondo grado degli organi delle Città metropolitane e delle Province - non è condivisibile.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali» (sentenza n. 50 del 2015). Ed ha più volte ribadito che l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata legge n. 56 del 2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 32 del 2017, n. 202 e n. 159 del 2016).

Il “modello di governo di secondo grado”, adottato dal legislatore statale, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, rientra, tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa.

I previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi «enti di area vasta» sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta.

Né rileva, in contrario, il disposto del comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, invocato dalla Regione nella parte in cui afferma che «[l]o statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano».



Detta disposizione non configura, infatti, il preteso “modello alternativo” di elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, che la Regione Siciliana ritiene di poter adottare a suo piacimento. Prevede, invece, perché una tale opzione possa realizzarsi, una serie di necessarie condizioni: l'elezione diretta deve essere prevista «dallo statuto della città metropolitana»; può attuarsi con il sistema elettorale da determinarsi «con legge statale»; presuppone, inoltre, la previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, su proposta del Comune capoluogo, con deliberazione del consiglio comunale, da sottoporre a *referendum* tra tutti i cittadini della Città metropolitana.

Le numerose e gravose condizioni - cui il legislatore del 2014 ha inteso subordinare la deroga al sistema generale di elezione indiretta degli organi di vertice degli enti di area vasta - risultano così sintomatiche dell'importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema.

Le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013).

I parametri costituzionali ritualmente richiamati nell'odierno ricorso finiscono, quindi, con il riempire di contenuti il “limite” statutario contestualmente evocato, conseguendo, dalla correlativa violazione, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali sin qui esaminate.

E ciò a prescindere dall'ulteriore profilo di contrasto - diretto - delle nuove disposizioni regionali sulla elezione a suffragio universale del Presidente e del Consiglio del libero Consorzio comunale con l'art. 15 dello statuto di autonomia della Regione Siciliana, che ha riconfigurato le «soppress[e]» circoscrizioni provinciali su base, appunto, di “consorzi” tra comuni.

5.- Risultano, di conseguenza, costituzionalmente illegittimi anche i successivi artt. 5 e 7 della legge in esame: il primo in quanto disciplina il procedimento per le elezioni dirette previsto dai precedenti artt. da 1 a 4; il secondo nelle parti in cui regola, sub lettera *b*), la cessazione dalla carica di Presidente del libero Consorzio comunale e, sub lettera *c*), la cessazione dalla carica di Sindaco metropolitano; e detta, sub lettera *e*), una «Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta», nelle more dell'insediamento degli organi da eleggere a suffragio universale.

6.- L'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2017 - nel prevedere l'attribuzione di una «indennità di carica» al Presidente del libero Consorzio comunale ed al Sindaco metropolitano, nonostante la gratuità di siffatti incarichi prevista dalla legge n. 56 del 2014 - presenta, a sua volta, analoghi profili di illegittimità costituzionale.

La gratuità nell'esercizio delle funzioni - voluta dalla legge n. 56 del 2014 (che, in coerenza a questo obiettivo, ha fatto coincidere i sindaci metropolitani con i sindaci del Comune capoluogo, già percettori di un emolumento come tali) - costituisce, infatti, un profilo consequenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali; con la conseguenza che la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi.

7.- Anche la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge in esame - nella residua parte in cui prevedono un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore alle soglie, rispettivamente, stabilite (per il consiglio provinciale e per il consiglio metropolitano) nei commi 67 e 20 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 - è fondata.

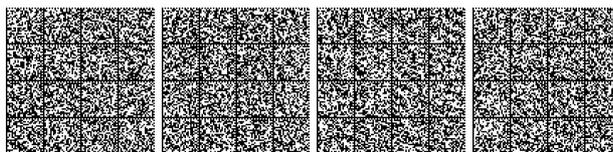
I citati commi 67 e 20 fissano, infatti, in modo preciso ed uniforme il numero dei componenti dei suddetti organi consiliari, in rapporto alla popolazione insistente sul relativo territorio, in coerenza all'obiettivo di contenimento della struttura degli enti in questione e ad un'esigenza di risparmio di costi, che - anche indipendentemente dalla debenza di una indennità di carica (ciò che i censurati artt. 3 e 4 della legge regionale escludono) - sono, comunque, quelli collegati al funzionamento di una macchina organizzativa più appesantita e agli esborsi che un siffatto appesantimento comporta (anche in termini di rimborso delle spese vive).

La previsione della composizione numerica degli organi consiliari si inserisce pure essa, dunque, nel processo di ridimensionamento degli enti di area vasta come enti di secondo grado, e rappresenta uno dei fondamentali passaggi attuativi della correlata riforma.

Con la conseguenza che - nel prevedere che, nella sola Regione Siciliana, il numero dei componenti degli organi territoriali consiliari possa superare quello stabilito, sulla base di prefissati criteri, dal legislatore statale - la normativa regionale viola, anche per tal profilo, i richiamati parametri costituzionali.

8.- Va conclusivamente, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, lettere *b*), *c*) ed *e*), della legge reg. Siciliana n. 17 del 2017.

9.- Resta assorbita l'istanza di sospensione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e), della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180168

N. 169

Sentenza 5 giugno - 20 luglio 2018

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Presidente della Repubblica - Pretesa della Corte dei conti di assoggettare al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica - Conflitto promosso nei confronti della Corte dei conti.

- Sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354; nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti 22 marzo 2017, prot. n. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P; sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894.

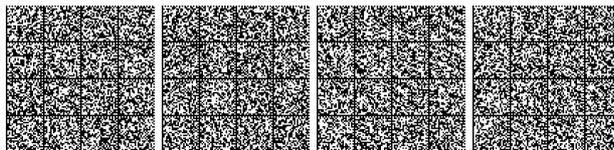
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354, della nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti 22 marzo 2017, prot. n. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P, e della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894, promosso dal Presidente della Repubblica con ricorso notificato il 31 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 14 novembre 2017, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2017, fase di merito, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di intervento di P. D.P.;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati dello Stato Massimo Massella Ducci Teri e Federico Basilica per il Presidente della Repubblica e l'avvocato Francesco Scacchi per P. D.P.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 20 aprile 2017 e iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2017, il Presidente della Repubblica, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894 e alla sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354, quest'ultima trasmessa dalla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti con nota 22 marzo 2017, n. prot. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P.

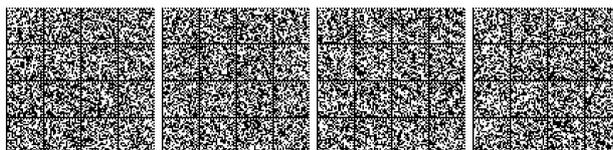
2.- In fatto, il ricorrente premette che, in seguito ad accertamenti effettuati dal Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica sulla gestione della tenuta presidenziale di Castelporziano, facente parte della dotazione presidenziale ai sensi dell'art. 84 della Costituzione e della legge 9 agosto 1948, n. 1077 (Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica), sono risultati ammanchi per alcuni milioni di euro per il periodo tra il 2002 e il 2008.

2.1.- Con nota del 27 marzo 2009 il Segretariato generale ha informato l'autorità giudiziaria, che ha avviato un procedimento penale a carico di alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica, poi conclusosi con l'applicazione della pena su richiesta delle parti al dipendente G. G. (Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Roma, ufficio VII, sentenza 11 aprile 2011, n. 921) e con l'assoluzione, in relazione ai medesimi fatti, dei dipendenti A. D., P. D.P. e L. T. (Tribunale ordinario di Roma, sezione VIII penale, sentenza 23 aprile-3 agosto 2013, n. 8262).

La Presidenza della Repubblica ha adito anche il giudice civile, dal quale ha ottenuto la condanna dei dipendenti G. G. e A. D., in solido tra loro, al pagamento di euro 4.631.691,96, nonché di ulteriori euro 100.000,00 a titolo di risarcimento del danno all'immagine (Tribunale ordinario di Roma, sezione II civile, sentenza 4 agosto 2015, n. 16997). Avverso questa sentenza è pendente il giudizio di appello, promosso dalla stessa Presidenza della Repubblica per il mancato accoglimento della domanda contro L. T., già convenuto in primo grado.

2.2.- In relazione agli stessi fatti e sulla base di notizie giornalistiche, la Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti ha poi avviato un'istruttoria. In seguito all'esercizio dell'azione contabile, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, con la citata sentenza n. 894 del 2012, ha condannato G. G. al pagamento di euro 954.222,00 e P. D.P. al pagamento di euro 477.000,00.

Contro questa sentenza la Presidenza della Repubblica ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione ai sensi degli artt. 41, secondo comma, e 368 cod. proc. civ., che la Corte di cassazione ha poi dichiarato inammissibile (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 20 novembre 2013, n. 26035). In quella pronuncia le sezioni unite affermano, tra l'altro, quanto segue: «è interessante ricordare la pronuncia n. 129 del 1981 emessa dalla Corte costituzionale che ha affermato che non spetta alla Corte dei Conti il potere di sottoporre a giudizio contabile i tesoriери della Presidenza della Repubblica (e della Camera e del Senato); con riferimento ai limiti della giurisdizione contabile nel conflitto con organi costituzionali di vertice fra i quali la Presidenza della Repubblica. E ciò perché il fondamento normativo della giurisdizione contabile della Corte dei Conti posto nell'art. 103 Cost., comma 2, non risulta dotato di un'assoluta ed immediata operatività in tutti i casi. La capacità espansiva del T.U. n. 1214 del 1934 - è stato nuovamente rilevato -, incontra, infatti, i limiti dell'idoneità oggettiva delle materie e del rispetto delle norme e dei principi costituzionali (v. anche sent. n. 110 del 1970, sent. n. 102 del 1977). È stato, quindi, mediante il conflitto sollevato davanti alla Corte costituzionale a essere stato risolto quel caso; ciò dimostrando che quello è lo strumento corretto per la denuncia di situazioni costituenti materia di conflitto tra poteri dello Stato. Il Conflitto che sussiste, non solo nei casi



in cui si controverte circa la spettanza di una stessa attribuzione, ma anche quando si discuta “circa l’estensione della giurisdizione propria della Corte dei conti, nel rapporto con l’autonomia organizzativa e funzionale rivendicata dai tre organi costituzionali che hanno sollevato il conflitto” (v. Corte cost. n. 129 del 1981 in motiv.)».

Nelle more, a tutela delle proprie ragioni creditorie, la Presidenza della Repubblica ha provveduto comunque ad adottare, nei confronti dei dipendenti interessati, atti di fermo amministrativo, sequestro, pignoramento e iscrizione di ipoteca.

La sentenza n. 894 del 2012 è stata appellata da P. D.P. e dal Procuratore Generale. Con la citata sentenza n. 1354 del 2016, la Corte dei conti ha respinto la prima impugnazione e accolto parzialmente la seconda, confermando la propria giurisdizione, condannando il dipendente G. G. (già ritenuto responsabile in primo grado) al pagamento in favore della Presidenza della Repubblica di euro 4.631,691,96 e condannando altresì P. D.P. in solido, ma limitatamente alla somma di euro 550.000,00 (ricompresa nella predetta maggiore somma di euro 4.631.691,96).

3.- In rito, il ricorrente osserva che con queste sentenze la Corte dei conti si è ritenuta legittimata «ad agire in giudizio nell’interesse del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica», in contrasto con la sentenza di questa Corte n. 129 del 1981 che, sempre ad avviso del ricorrente, avrebbe «escluso la competenza del giudice contabile nei confronti degli organi costituzionali». Poiché la Corte dei conti si è ritenuta legittimata ad agire e a proseguire in questa iniziativa autonomamente avviata, «senza essere stata in proposito compulsata dalla Presidenza della Repubblica», sarebbe stata lesa la sfera di autonomia della stessa Presidenza, in consapevole e dichiarato dissenso rispetto alla giurisprudenza costituzionale.

3.1.- Il ricorrente ravvisa, perciò, l’esigenza che la Corte costituzionale acclari «il corretto ambito di competenze della Corte dei conti», sottolineando che le attribuzioni presidenziali in questione, poiché discendono da norme costituzionali, non sono disponibili; che rispetto a esse non è configurabile acquiescenza, analogamente a quanto affermato in materia di conflitto tra enti (è citata, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 369 del 2010); che a maggior ragione tale affermazione vale nel conflitto tra poteri, caratterizzato dall’assenza di termini decadenziali. Il ricorrente chiede, in particolare, «che venga ritenuta l’interferenza, da parte della Corte dei Conti, nella sfera delle competenze dell’Organo costituzionalmente garantite, con annullamento degli atti lesivi della attribuzione della Presidenza della Repubblica (della sentenza in epigrafe indicata, di quella di primo grado, nonché di tutti gli atti preordinati o comunque collegati)».

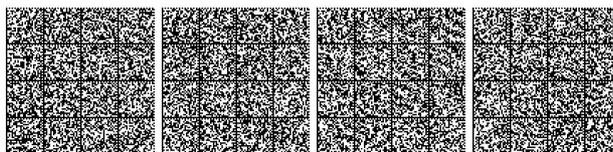
3.2.- Il ricorso sarebbe ammissibile dal punto di vista soggettivo, pacifica essendo la legittimazione del Presidente della Repubblica a sollevare conflitto tra poteri.

3.3.- Il ricorso sarebbe ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, perché non sarebbe censurato un mero error in iudicando, circostanza che trasformerebbe il conflitto in inammissibile impugnazione di decisioni giudiziarie. Si chiede invece una delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, a seguito della menomazione causata alla Presidenza della Repubblica in particolare dalla sentenza d’appello della Corte dei conti. Del resto, conflitti tra poteri aventi a oggetto atti giurisdizionali e anche sentenze definitive sarebbero certamente sempre ammissibili, non essendo previsto alcun termine di decadenza per la proposizione del ricorso.

3.4.- In conclusione, il ricorrente ribadisce la propria richiesta a questa Corte di accertare che il giudizio di responsabilità conclusosi con la sentenza della Corte dei conti n. 1354 del 2016 e «riguardante dipendenti della Presidenza della Repubblica per attività comunque riconducibili all’ambito organizzativo dotato di autonomia costituzionalmente tutelata» costituisce un’interferenza della Corte dei conti nelle attribuzioni riservate alla Presidenza della Repubblica e che, per l’effetto, sia annullato «ogni atto lesivo del principio dell’esenzione della Presidenza della Repubblica dalla giurisdizione contabile» e ogni altro atto presupposto o connesso.

4.- Nel merito, il ricorrente rileva che, attraverso una pluralità di atti, a cominciare dall’avvio dell’azione di responsabilità per danno erariale, la Corte dei conti ha ritenuto la propria «giurisdizione», assimilando impropriamente la Presidenza della Repubblica a un’amministrazione pubblica e, così facendo, da un lato, avrebbe esorbitato dai propri poteri, di cui all’art. 103, secondo comma, Cost. e, dall’altro, avrebbe leso i poteri del Presidente della Repubblica derivanti dall’art. 84, terzo comma, Cost., ai cui sensi «l’assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge», e ciò «in evidente contrasto con una chiara consuetudine costituzionale».

4.1.- Il ricorrente riporta un lungo stralcio della censurata sentenza n. 1354 del 2016. In esso, la Corte dei conti, per sostenere la propria giurisdizione, già affermata in primo grado, argomenta che «deroghe alla giurisdizione in favore di una giurisdizione domestica (o autodichia) debbono essere espressamente previste o consentite da disposizioni costituzionali (cfr. Cass. sez. un., n. 6529/2010 e n. 12614/1998), ma anche che deroghe di tal fatta sono sempre di stretta interpretazione (Corte cost. n. 129/1981)»; che «nella fattispecie manca una disposizione costituzionale che escluda, direttamente o indirettamente, l’assoggettamento dei dipendenti del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica ai giudizi di responsabilità per danno erariale di cui conosce la Corte dei conti»; che i giudizi di responsabilità per danno erariale sono distinti sia dall’ordinario contenzioso sui rapporti di lavoro alle dipendenze del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, sia dai giudizi di conto celebrati dinanzi alla stessa Corte dei conti, i quali sarebbero caratterizzati da «necessarietà, ufficiosità, automaticità, continuità, pervasività, inquisitorialità»;



che per i predetti i giudizi di responsabilità non risulta «la “consuetudine costituzionale” sulla base della quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 129/1981, aveva (discutibilmente, ad avviso del Collegio) ritenuto di escludere il tesoriere della Presidenza della Repubblica dall'obbligo di presentare il conto giudiziale previsto dall'art. 74 del r.d. n. 2240/1923»; che da tali argomentazioni deriva la coesistenza dell'azione di responsabilità amministrativa davanti al giudice contabile e dell'ordinaria azione di responsabilità davanti al giudice civile, le quali differiscono per presupposti e finalità, salva la preclusione all'esercizio di una quando con l'altra si sia già ottenuto il medesimo bene della vita (il che non sarebbe avvenuto nel caso in esame, non essendo stata la Presidenza della Repubblica reintegrata nel danno di euro 4.631.691,96).

4.2.- Il ricorrente evidenzia che, peraltro, la Corte dei conti non ha preso in considerazione il danno all'immagine, riconosciuto invece in sede civile. Inoltre, diversamente dal giudice civile, la Corte dei conti ha limitato la solidarietà fra i due soggetti condannati alla sola somma di euro 550.000,00 e - in forza del tuttora vigente art. 83 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) - può ridurre la misura del danno accertato posta a carico dei responsabili. Pertanto, secondo il ricorrente, anche in via generale, l'azione civile si dimostrerebbe maggiormente idonea a garantire il recupero e il ristoro di tutti i danni subiti.

La pretesa coesistenza fra i due giudizi accentuerebbe l'interferenza con le attribuzioni presidenziali dato che, dopo la conclusione del secondo grado di giudizio dinanzi alla Corte dei conti, l'ulteriore corso del giudizio civile pendente in appello sarebbe «sostanzialmente precluso». Il rischio di un «potenziale conflitto tra ‘giudicati’», infine, sarebbe accresciuto dal fatto che la condanna della Corte dei conti è rivolta nei confronti di soggetti (G. G. e P. D.P.) solo in parte coincidenti con quelli ritenuti responsabili dal Tribunale civile di Roma (G. G. e D. A.; il Tribunale ha invece escluso la responsabilità di P. D.P.).

4.3.- Anche di recente, l'art. 51, comma 7, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124) ha riferito la notizia di danno erariale e la relativa azione di responsabilità ai soli «dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», e degli altri enti e organismi puntualmente indicati (con elencazione da ritenersi tassativa). Ad avviso del ricorrente, è proprio la confusione «tra Organo costituzionale e pubblica amministrazione» l'errore in cui sarebbero caduti gli uffici requirenti e giudicanti della Corte dei conti.

Disattendendo l'eccezione di difetto di giurisdizione, esprimendo dissenso rispetto alle tesi enunciate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 129 del 1981 e rimarcando le differenze tra i giudizi di conto oggetto di tale sentenza costituzionale e quelli di responsabilità per danno erariale, la Corte dei conti avrebbe mostrato di volere pervicacemente insistere nell'invasione delle attribuzioni presidenziali, e l'invasione sarebbe stata aggravata dalla nota del 22 marzo 2017, con la quale la Procura regionale per il Lazio della stessa Corte dei conti ha trasmesso, per l'esecuzione, la sentenza d'appello.

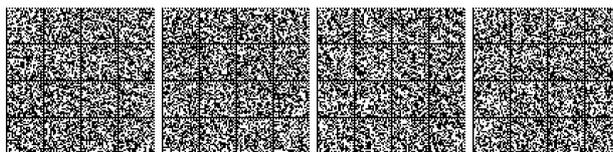
Questa nota, poi, non solo cita l'art. 212 del codice di giustizia contabile (rubricato: «Titolo esecutivo»), ma è addirittura accompagnata da una «circolare dell'Ufficio Monitoraggio sentenze di condanna della Procura Regionale per il Lazio», che la Presidenza della Repubblica è «invita[ta]» a «seguire». Secondo il ricorrente, «risulta davvero aberrante anche solo ipotizzare che un ufficio della Corte dei conti possa monitorare l'attività dell'apparato funzionale all'esercizio delle attribuzioni del Presidente della Repubblica».

4.4.- Richiamato l'art. 84, terzo comma, Cost., che prevede che «l'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge», e l'art. 1 della legge n. 1077 del 1948, che ha attuato la previsione costituzionale, il Presidente della Repubblica rivendica l'esclusività della propria prerogativa di assumere determinazioni con riguardo ai beni ricompresi, per legge, nella propria dotazione e alle somme annue assegnategli, parimenti per legge. Diversamente da quanto ritenuto dalla Corte dei conti, non si tratterebbe di riconoscere o meno istanze di autodichia, in deroga alla normale giurisdizione; bensì, come rilevato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, di escludere in radice interferenze nel libero, indipendente e autonomo esercizio delle funzioni presidenziali.

La netta separazione, nella Parte II della Costituzione, tra il Titolo II, da un lato, e, dall'altro, il Titolo III (e in particolare la Sezione II di questo), comproverebbe la distinzione tra il Presidente della Repubblica, con l'apparato di cui egli abbisogna per esercitare le proprie funzioni in piena indipendenza, e la pubblica amministrazione, come ricordato sempre dalla sentenza n. 129 del 1981.

Anche le disposizioni costituzionali sulla Corte dei conti confermerebbero che il perimetro delle attribuzioni di tale organo non riguarda affatto il Presidente della Repubblica, la sua dotazione e il Segretariato generale.

L'art. 100, secondo e terzo comma, Cost. contempla funzioni di controllo sugli atti del Governo e garantisce l'indipendenza della Corte dei conti di fronte allo stesso Governo, ma non prevede alcun rapporto tra quest'ultima e il Presidente della Repubblica, evidentemente presupponendo l'impossibilità di qualsiasi interferenza. Per quanto riguarda l'art. 103 Cost., il ricorrente argomenta che la dotazione presidenziale è prevista direttamente dalla Costituzione e che alla legge spetta solo determinarne la consistenza effettiva. Pertanto, nessun organo diverso dal Presidente



della Repubblica potrebbe assumere determinazioni sull'uso della stessa, pena l'impossibilità per il Capo dello Stato di assolvere alle proprie funzioni, connotate da un livello di massima sicurezza e segretezza. Anche l'art. 113 Cost., poi, si riferirebbe evidentemente alla sola pubblica amministrazione e «non anche agli atti adottati nell'ambito della piena indipendenza e autonomia - anche organizzativa - del Presidente della Repubblica».

Dunque, sarebbe contraddittorio assimilare l'apparato servente del Presidente della Repubblica alla pubblica amministrazione, che fa invece capo al Governo.

Di conseguenza, le norme costituzionali in tema di pubblica amministrazione non riguarderebbero il Presidente della Repubblica e il personale che gli è dedicato; la dotazione, quantificata dalla legge, sarebbe affidata esclusivamente al Presidente della Repubblica, al quale sarebbe altresì riservata ogni determinazione in merito a essa e al relativo personale. Come osservato nella sentenza n. 129 del 1981, rientrerebbe nella autonomia degli organi costituzionali non solo la produzione di norme sull'assetto e sul funzionamento dei propri apparati serventi, ma anche la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza, nonché, in via esclusiva, «l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali». Confondendo l'organo costituzionale con le amministrazioni pubbliche, la Corte dei conti avrebbe esorbitato dalle proprie attribuzioni e interferito con quelle del ricorrente.

Il ricorso richiama gli artt. 1, 3, primo comma, 4 e 9 della legge n. 1077 del 1948 e argomenta che spetterebbe al Presidente della Repubblica stabilire, con proprio decreto, lo stato giuridico ed economico del personale addetto alla Presidenza, incluso il regime di responsabilità dello stesso personale. Di conseguenza, sarebbe «precipuo ma anche esclusivo interesse del Presidente della Repubblica» procedere al recupero di quanto eventualmente indebitamente sottratto alla dotazione.

4.5.- La giurisprudenza costituzionale avrebbe già affermato che le funzioni presidenziali non sono riconducibili ai tre tradizionali poteri dello Stato (è citata l'ordinanza n. 150 del 1980), circostanza dalla quale discenderebbe la radicale esclusione di ogni interferenza e sindacato da parte di tali poteri nei confronti delle funzioni presidenziali. Del resto, anche le attribuzioni della Corte dei conti per i giudizi di responsabilità amministrativa non deriverebbero di diritto dall'art. 103 Cost., ma sarebbero rimesse alla discrezionalità del legislatore ordinario (è citata la sentenza n. 46 del 2008).

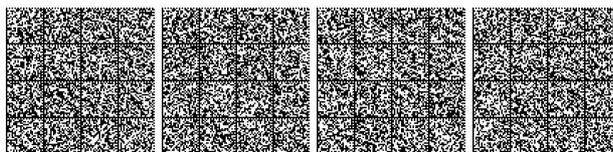
Il ricorrente ricorda che nella sentenza di questa Corte n. 143 del 1968 è stata affermata l'esenzione dal controllo della Corte dei conti dell'attività degli organi che - come il Capo dello Stato, il Parlamento e la Corte costituzionale - si trovano in una posizione di vertice nell'ordinamento costituzionale e di assoluta indipendenza. Nella stessa sentenza, si è precisato che «anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo, un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite».

La sentenza n. 110 del 1970, inoltre, avrebbe affermato l'ammissibilità di deroghe alla giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di organi immediatamente partecipi dei poteri sovrani dello Stato e, perciò, situati ai vertici dell'ordinamento. Questo orientamento sarebbe stato portato a ulteriore compimento dalla già citata sentenza n. 129 del 1981, la quale avrebbe rilevato l'esistenza di una consuetudine costituzionale, integrativa delle norme costituzionali scritte sul regime degli apparati serventi agli organi costituzionali, volta, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, a limitare la giurisdizione della Corte dei conti di cui all'art. 103 Cost.

Nella impugnata sentenza n. 1354 del 2016, dunque, la Corte dei conti avrebbe errato nell'affermare la propria giurisdizione esclusivamente in virtù del carattere pubblico dell'ente interessato e del denaro o bene gestito, appoggiandosi all'ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite, «n. 13310/2010» (*recte*: 1° giugno 2010, n. 13330). Inoltre, nella sentenza n. 68 del 1971 e soprattutto nella sentenza n. 209 del 1994, questa Corte avrebbe espressamente riconosciuto l'esenzione dei dipendenti delle due Camere e della Presidenza della Repubblica dalla giurisdizione contabile della Corte dei conti; e la dottrina avrebbe unanimemente ravvisato il fondamento di tale esenzione nella consuetudine costituzionale di cui alla sentenza n. 129 del 1981, pacifica quantomeno riguardo ai giudizi di conto.

4.6.- Questo principio non potrebbe non estendersi anche ai giudizi di responsabilità.

L'unitarietà delle funzioni della Corte dei conti sarebbe stata affermata, in particolare, nella sentenza di questa Corte n. 641 del 1987, secondo la quale la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica «va intesa nel senso tradizionalmente accolto dalla giurisprudenza e dalla legislazione, cioè come comprensiva sia dei giudizi di conto che di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili dello Stato e degli enti pubblici non economici che hanno il maneggio del pubblico denaro». Di conseguenza, nella giurisprudenza costituzionale le funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti risponderebbero a esigenze di garanzia unitaria della finanza pubblica, e la stessa Corte dei conti avrebbe affermato l'unitarietà delle funzioni giurisdizionali e di controllo conferitele dalla Costituzione, malgrado le differenze di natura, procedimenti, finalità ed effetti.



Diversamente dalle amministrazioni pubbliche, gli organi costituzionali non sono soggetti ad alcun controllo preventivo, il cui esito positivo vale come esenzione dalla colpa grave ai fini della responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti). Sarebbe incongruo sottoporre un organo alla sola responsabilità amministrativo-contabile, quando esso non è sottoposto a controllo: il che comproverebbe che i dipendenti della Presidenza della Repubblica sono esenti sia dal giudizio di conto, sia da quello di responsabilità amministrativo-contabile in forza della stessa consuetudine costituzionale.

4.7.- Questa conclusione sarebbe corroborata dalla distinzione che la giurisprudenza costituzionale ha teorizzato tra la condizione di autonomia, del tutto peculiare, degli organi costituzionali, da un lato, e, dall'altro, quella di altre assemblee rappresentative, quali i Consigli regionali: nonostante alcune analogie, solo la particolare connotazione delle prerogative e dell'indipendenza degli organi costituzionali comporterebbe la deroga rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile.

Ciò sarebbe altresì confermato dall'esclusione del Parlamento e del Presidente della Repubblica dalle nuove forme di controllo introdotte dall'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 (è citata la sentenza n. 39 del 2014).

La giurisprudenza costituzionale avrebbe anche ripetutamente chiarito che la giurisdizione della Corte dei conti è solo tendenzialmente generale; che a essa, specie in materia di responsabilità amministrativa non di gestione, sono possibili deroghe; che la giurisdizione di responsabilità non deriva automaticamente dall'art. 103 Cost., ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore (è citata, in particolare, la sentenza n. 46 del 2008).

5.- Pertanto, il Presidente della Repubblica conclude chiedendo che, «previa tutela cautelare, venga dichiarato il difetto di potere della Corte dei conti a esercitare la giurisdizione contabile nei confronti della Presidenza della Repubblica per violazione degli artt. 103, comma secondo, e 84, comma terzo, Cost. nonché per contrasto con la evidenziata consuetudine costituzionale, e conseguentemente che venga annullata la sentenza indicata in epigrafe, unitamente a ogni altro atto presupposto o comunque connesso».

6.- Con ordinanza n. 225 del 2017 la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il ricorso per conflitto ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

7.- Il ricorso e l'ordinanza sono stati tempestivamente notificati, a cura del ricorrente, alla Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello e sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, e alla Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio.

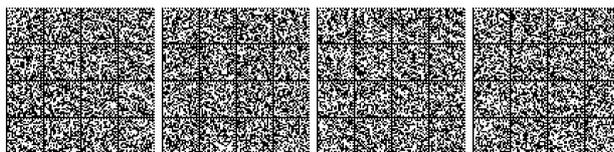
Nessuno dei soggetti notificati si è costituito in giudizio davanti a questa Corte.

8.- In data 13 dicembre 2017 ha depositato un atto di intervento ad adiuvandum P. D.P., dipendente della Presidenza della Repubblica, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari ammissibile il suo intervento e che, in accoglimento delle richieste formulate dal ricorrente, dichiari il difetto di giurisdizione della Corte dei conti nell'accertamento della responsabilità dei dipendenti della Presidenza della Repubblica e conseguentemente annulli i procedimenti e provvedimenti della Corte dei conti oggetto del conflitto.

L'interveniente ricostruisce innanzitutto, in punto di fatto, la sua posizione processuale: assolto per non avere commesso il fatto nell'ambito del procedimento penale per peculato; non condannato in primo grado al risarcimento del danno nel processo civile, in cui peraltro era stato chiamato in causa da un altro convenuto a titolo di garanzia senza essere stato citato dalla Presidenza della Repubblica, la quale non ha poi proposto impugnazione sul capo relativo alla sua posizione; condannato tuttavia in primo e in secondo grado nel giudizio contabile sorto a seguito dell'istruttoria avviata autonomamente, senza impulso della Presidenza della Repubblica, dalla Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio.

Quanto alla ammissibilità dell'intervento, P. D.P. richiama la giurisprudenza costituzionale che ammette l'intervento di terzi nel conflitto tra poteri qualora il pregiudizio o la salvaguardia della loro posizione soggettiva dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto, e in particolare quando gli atti impugnati nel conflitto sono oggetto di un giudizio di fronte agli organi della giurisdizione comune in cui l'interveniente sia parte (si citano le sentenze n. 305 del 2011, n. 279 del 2008 e n. 368 del 2007). La situazione dell'interveniente rientrerebbe in questi casi, dato che i due provvedimenti giurisdizionali della Corte dei conti che danno origine al conflitto sono stati pronunciati (anche) nei suoi confronti.

Nel merito, l'interveniente si associa alle argomentazioni svolte dal ricorrente circa l'assoluta carenza di giurisdizione della Corte dei conti di fronte al potere degli organi costituzionali relativo sia alla produzione di norme sull'assetto e sul funzionamento dei propri apparati, sia alla concreta adozione delle misure atte ad assicurare l'osservanza di tali norme, da cui discenderebbe «la piena autonomia, da parte degli stessi organi, dell'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali».



9.- Nell'imminenza dell'udienza il Presidente della Repubblica ha depositato memoria insistendo nelle sue richieste.

Rispetto a quanto già dedotto nel ricorso introduttivo, il ricorrente aggiunge che nelle more del giudizio costituzionale è intervenuta la sentenza n. 262 del 2017, sulla cosiddetta autodichia nei confronti dei dipendenti del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, con la quale la Corte costituzionale ha rigettato il ricorso delle sezioni unite della Corte di cassazione evidenziando la necessità che il libero esercizio delle funzioni presidenziali non possa essere in alcun modo sacrificato. Dopo avere riprodotto alcuni passaggi della sentenza, il ricorrente sostiene che anche nel caso della giurisdizione contabile, oggetto del presente conflitto, come in quello dell'autodichia, dovrebbe affermarsi la necessità di garantire «la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato»: dipendenza che nel caso di specie si sarebbe invece impropriamente determinata nel momento in cui la Corte dei conti ha esteso la propria giurisdizione a soggetti che prestavano la propria attività lavorativa presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, struttura servente dell'organo costituzionale «la cui disciplina e gestione viene [...] sottratta a qualunque ingerenza esterna» (sentenza n. 262 del 2017).

Oltre a richiamare gli altri argomenti già esposti nel ricorso introduttivo, il ricorrente ricorda anche che ai sensi dell'art. 84, terzo comma, Cost. la dotazione del Presidente è determinata per legge, e che la legge ha previsto che nell'ambito della dotazione vi sia la tenuta di Castelporziano con tutti i mobili e le pertinenze (art. 1 della legge n. 1077 del 1948). Ciò comporterebbe che solo ed esclusivamente il Presidente della Repubblica possa assumere determinazioni con riguardo ai beni rientranti in quella dotazione. Nella fattispecie, la Presidenza della Repubblica aveva già esercitato l'azione civile. La Presidenza della Repubblica, anzi, avrebbe agito con maggiore efficacia rispetto alla Corte dei conti, dato che la condanna civile a carico dei funzionari sembra destinata ad avere una maggiore possibilità di recupero, perché i funzionari sono stati condannati in solido per l'intero, e non solo in parte, con risarcimento anche del danno all'immagine, non considerato dal giudice contabile.

Il ricorrente osserva inoltre, in generale, che l'azione civile davanti al giudice ordinario meglio garantisce il recupero e il ristoro non solo di tutte le voci di danno richieste, ma soprattutto dell'intero danno, non essendo previsto il potere di riduzione dell'addebito, che invece la Corte dei conti può sempre applicare nei giudizi di responsabilità (art. 83 del r.d. n. 2440 del 1923, non abrogato dal codice di giustizia contabile del 2016).

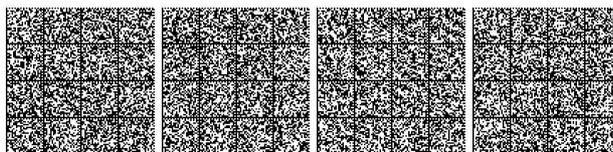
Considerato in diritto

1.- Il Presidente della Repubblica, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894 e alla sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354, quest'ultima trasmessa dalla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti con nota 22 marzo 2017, n. prot. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P, con le quali è stata accertata la responsabilità amministrativo-contabile di due dipendenti della Presidenza della Repubblica per ingenti ammanchi relativi alla gestione della tenuta presidenziale di Castelporziano negli anni compresi tra il 2002 e il 2008 ed è stata pronunciata condanna al pagamento di somme a titolo di risarcimento del danno in favore della stessa Presidenza.

Il ricorrente chiede che questa Corte dichiari che non spettava alla Corte dei conti esercitare la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica, e conseguentemente annulli gli atti impugnati sopra indicati, oltre a quelli a essi presupposti, connessi e collegati.

Secondo il ricorrente la Corte dei conti, ritenendo sussistente la propria giurisdizione, avrebbe assimilato impropriamente la Presidenza della Repubblica a una pubblica amministrazione e, così facendo, da un lato avrebbe ecceduto dai poteri a essa conferiti dall'art. 103, secondo comma, della Costituzione e dall'altro lato avrebbe interferito con le attribuzioni del Presidente della Repubblica di cui all'art. 84, terzo comma, Cost., violando la consuetudine costituzionale che riserva alla Presidenza della Repubblica l'esclusiva disponibilità dei rimedi, anche giurisdizionali, per garantire la corretta amministrazione della propria dotazione.

2.- In via preliminare, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato da P. D.P., il dipendente della Presidenza della Repubblica che è stato parte nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile che hanno dato luogo alle due sentenze oggetto del presente conflitto di attribuzione e nei confronti del quale la nota della Procura regionale per il Lazio, parimenti qui impugnata, chiede alla Presidenza della Repubblica di dare esecuzione alla decisione di appello della Corte dei conti.



Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi. Questa regola, tuttavia, non opera quando l'interveniente sia parte di un giudizio comune, i cui esiti o i cui effetti la pronuncia di questa Corte sia suscettibile di condizionare (tra le molte, sentenza n. 107 del 2015).

Tale è il caso di specie, dal momento che l'interveniente è stato condannato sia in primo che in secondo grado dalle sentenze contabili impugnate in questa sede e che il giudizio costituzionale, vertendo sulla spettanza o meno alla Corte dei conti del potere di esercitare la giurisdizione contabile, è suscettibile di condizionare l'esecuzione a carico dell'interveniente della sentenza di secondo grado.

3.- Sempre in via preliminare va confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del conflitto già dichiarata da questa Corte, in sede di prima e sommaria deliberazione, con l'ordinanza n. 225 del 2017, che ha accertato la sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi.

3.1.- Con riguardo al profilo soggettivo, deve essere ribadita la pacifica legittimazione del Presidente della Repubblica ad attivare il conflitto tra poteri dello Stato per difendere le proprie attribuzioni costituzionali.

La tutela delle attribuzioni del Capo dello Stato si estende al Segretariato generale della Presidenza, che svolge «compiti serventi rispetto alla “funzione presidenziale”, costituzionalmente garantita» (sent. 129 del 1981). Infatti, la legge 9 agosto 1948, n. 1077 (Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica), artt. 3 e ss., ha istituito il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, «nel quale sono inquadrati tutti gli uffici e i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica e per l'amministrazione della dotazione prevista dall'art. 1» della medesima legge, ai sensi dell'art. 84 Cost. Del resto, come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare, il Presidente della Repubblica «necessita di un proprio apparato organizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato» (sentenze n. 262 del 2017 e n. 129 del 1981). Sicché l'effettiva autonomia dell'organo costituzionale si estende anche all'apparato amministrativo servente.

Deve inoltre confermarsi la legittimazione passiva delle due sezioni della Corte dei conti e della Procura regionale della Corte dei conti, in quanto tutte espressione di potere giurisdizionale diffuso.

3.2.- L'ammissibilità del conflitto sussiste anche sotto il profilo oggettivo, dato che il ricorrente agisce «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali», come previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953.

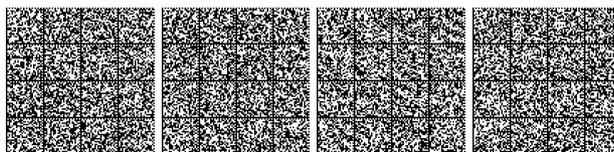
Il ricorso lamenta una menomazione delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica garantite dall'art. 84, terzo comma, Cost. e relative alla dotazione presidenziale causata dalle citate sentenze della Corte dei conti e aggravata dalla richiamata nota della Procura contabile, sostenendo che esse abbiano superato i limiti che la giurisdizione contabile, prevista dall'art. 103 Cost., incontra nei confronti degli organi costituzionali.

4.- Nel merito il conflitto è fondato.

Occorre muovere dalla considerazione che un orientamento antico e costante di questa Corte afferma che l'art. 103, secondo comma, Cost., secondo cui «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», si riferisce all'ampio ambito della «tutela del pubblico danaro» (così la sentenza n. 185 del 1982, ma analogamente anche la risalente sentenza n. 68 del 1971) ed è tradizionalmente comprensivo dei giudizi di conto e dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile. È stato altresì già affermato da questa Corte che la giurisdizione della Corte dei conti nella materia della «contabilità pubblica» «è solo tendenzialmente generale (tanto che nell'ordinamento precostituzionale la si qualificava giurisdizione speciale)» (sentenza n. 641 del 1987), sicché la Corte dei conti non può essere ritenuta il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici (per esempio, sentenze n. 46 del 2008 e n. 641 del 1987).

Da ciò, la giurisprudenza costituzionale ha tratto due conseguenze. La prima è che il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie ricadenti nella nozione di «contabilità pubblica» alla giurisdizione di un giudice diverso (sentenza n. 641 del 1987 e, tra le altre, sentenza n. 189 del 1984). La seconda, che risulta determinante per la soluzione del presente conflitto tra poteri, è che l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, «lungi dall'essere incondizionato» (sentenza n. 129 del 1981), deve contenersi, oltre che all'interno dei confini della materia «contabilità pubblica», anche entro «i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali» (sentenze n. 773 del 1988, n. 129 del 1981 e n. 110 del 1970).

5.- Nel caso su cui questa Corte è chiamata oggi a pronunciarsi, l'estensione della giurisdizione contabile è delimitata dalle norme e dai principi costituzionali contenuti nell'art. 84, terzo comma, Cost., che garantiscono l'autonomia della Presidenza della Repubblica nella gestione della dotazione presidenziale.



Tale autonomia, come affermato dalla sentenza n. 129 del 1981, «si esprime anzitutto sul piano normativo», nel senso che alla Presidenza della Repubblica, come alle Camere del Parlamento, «compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei [loro] apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza». Più specificamente, per quanto rileva ai fini della soluzione del presente conflitto, ciò comporta che, di fronte alle ipotesi di dipendenti che abbiano danneggiato la dotazione presidenziale, rientra «nell'esclusiva disponibilità» del Presidente della Repubblica «l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali», senza di che la sua autonomia «verrebbe dimezzata» (sentenza n. 129 del 1981).

Non è compatibile con tali principi l'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità, trattandosi di un giudizio attivabile d'ufficio da parte della Procura della Corte dei conti e indipendentemente dall'iniziativa della Presidenza della Repubblica in un ambito rientrante nell'autonomia costituzionale di questa.

6.- L'esclusione dei dipendenti della Presidenza della Repubblica dal giudizio di responsabilità da parte della Corte dei conti non comporta che questi siano esonerati da ogni responsabilità, eventualmente anche di carattere penale, né ostacola il recupero delle somme da loro indebitamente sottratte, attraverso procedure autonomamente individuate dalla stessa Presidenza della Repubblica, sia caso per caso, sia in via generale attraverso una apposita previsione del Regolamento di amministrazione e contabilità.

In proposito può soltanto rilevarsi come, in relazione alle vicende ora sottoposte all'esame della Corte, la Presidenza della Repubblica abbia effettivamente provveduto sia a informare la giustizia penale, che è poi pervenuta a pronunce definitive, sia a far valere la responsabilità di alcuni dei suoi dipendenti presso la giurisdizione civile ordinaria, al fine di ottenere il totale risarcimento del danno subito dalla dotazione presidenziale.

Ne consegue che, esclusa la giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica, non manca in generale, né è effettivamente mancato nel caso di specie, un rimedio adeguato a tutelare l'interesse del ricorrente alla reintegrazione della propria dotazione.

Per le ragioni sin qui esposte, si deve infine riconoscere che la nota della Procura contabile che trasmette la sentenza di appello, corredandola di istruzioni rivolte alla Presidenza della Repubblica in ordine alla sua esecuzione, concretizza una ulteriore lesione della medesima sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Presidenza stessa dall'art. 84, terzo comma, Cost.

Si deve pertanto accogliere la richiesta del ricorrente e procedere all'annullamento di tutti gli atti impugnati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Corte dei conti, con le due sentenze indicate in epigrafe, esercitare la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica, né spettava alla Procura regionale della Corte dei conti, con la nota indicata in epigrafe, dare istruzioni alla Presidenza della Repubblica in vista dell'esecuzione della sentenza contabile di grado di appello;

2) annulla, per l'effetto, la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894, la sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354 e la nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti del 22 marzo 2017, prot. n. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 170

Sentenza 4 - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Illeciti disciplinari dei magistrati - Iscrizione o partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori dal ruolo organico della magistratura perchè collocati in aspettativa per motivi elettorali.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150», art. 3, comma 1, lettera *h*), come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera *d*), numero 2), della legge 24 ottobre 2006, n. 269 (Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario).

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150» come sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera *d*), numero 2), della legge 24 ottobre 2006, n. 269 (Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario), promosso dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura nel procedimento relativo a M. E. con ordinanza del 28 luglio 2017, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di M. E., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Aldo Loiodice per M. E. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, con ordinanza del 28 luglio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150», nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera *d*), numero 2), della legge 24 otto-



bre 2006, n. 269 (Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario), nella parte in cui prevede quale illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori del ruolo organico della magistratura perché collocati in aspettativa «per motivi elettorali».

1.1.- La sezione disciplinare rimettente premette che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha esercitato l'azione disciplinare nei confronti di M. E. - magistrato attualmente fuori del ruolo organico della magistratura per lo svolgimento del mandato amministrativo di sindaco del Comune di Bari (dal giugno 2004 al giugno 2014), di assessore «esterno» del Comune di San Severo e del mandato elettivo di Presidente della Regione Puglia (dal giugno 2015 sino alla data odierna) - contestandogli la violazione degli artt. 1, comma 1, e 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006, come modificato dalla legge n. 269 del 2006, per aver ricoperto gli incarichi di segretario regionale del Partito Democratico - PD della Puglia (dall'ottobre 2007 all'ottobre 2009), di Presidente del Partito Democratico - PD della Puglia (dal novembre 2009 al gennaio 2014), nuovamente di segretario del Partito Democratico - PD della Puglia (dal febbraio 2014 al 21 maggio 2016), e, con una successiva contestazione, per aver presentato, nel marzo 2017, la propria candidatura per l'elezione a segretario nazionale del Partito Democratico. Secondo il titolare dell'iniziativa disciplinare tutte le cariche ricoperte - «non coesistenti con l'espletamento dei mandati amministrativi presso gli enti territoriali» - presuppongono, per statuto, l'iscrizione al partito politico di riferimento; in tal modo, M. E., «iscrivendosi ad un partito e svolgendo attività partecipativa e direttiva in forma sistematica e continuativa», avrebbe violato l'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006, che appunto configura quale illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici a garanzia dell'esercizio indipendente e imparziale della funzione giudiziaria, «valevole anche in relazione ai magistrati che non svolgano temporaneamente detta funzione per essere collocati fuori del ruolo organico della magistratura».

1.2.- Premette ancora il giudice *a quo* che deve essere disattesa l'eccezione di estinzione del procedimento disciplinare per decorso del termine annuale formulata dalla difesa ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 109 del 2006, in quanto la conoscenza dei fatti che ha dato origine all'azione disciplinare avviata il 30 ottobre 2014 è stata ricondotta ad un articolo di stampa del 2 dicembre 2013 e ad un esposto del 7 marzo 2014, mentre non sono emersi profili che possono assumere un concreto rilievo ai fini della formulazione di circostanziate contestazioni in epoca precedente.

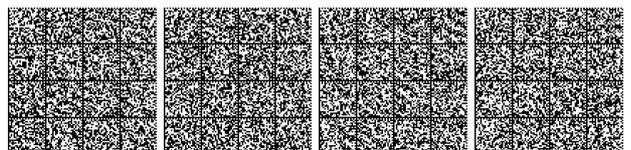
1.3.- Quanto al merito delle censure sollevate, il giudice *a quo* ricorda il contenuto della sentenza n. 224 del 2009, con cui la Corte costituzionale si è già pronunciata sulla compatibilità dell'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006 rispetto ai parametri evocati. Il rimettente sottolinea però la diversità tra il caso da cui avevano avuto origine le questioni allora dichiarate non fondate e quello ora al giudizio della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura: mentre in quella occasione il magistrato nei cui confronti era stata avviata l'azione disciplinare era stato collocato fuori ruolo «per svolgere funzioni tecniche di consulenza a favore di una Commissione parlamentare», nel caso ora alla sua attenzione il magistrato è collocato fuori ruolo per l'esercizio di funzioni elettive «che determinano una fase di sospensione delle funzioni giudiziarie per un arco temporale non definibile e che potrebbe finanche superare il periodo di appartenenza del magistrato all'Ordine Giudiziario».

Inoltre - secondo il rimettente - poiché le funzioni elettive sono per loro natura connotate da sicuro rilievo politico, la compatibilità della disposizione censurata rispetto ai parametri evocati deve essere esaminata in una diversa prospettiva, quella della tutela dei diritti politici riconosciuti dalla Costituzione.

A tal fine, la sezione disciplinare rimettente ricorda tutte le disposizioni normative che attualmente consentono ai magistrati di candidarsi alle elezioni politiche e amministrative e di essere nominati assessori negli organi esecutivi.

Ricorda anche che - «[i]n coerente applicazione del portato precettivo dell'art. 51 della Costituzione - quale previsione che assicura in via generale il diritto di elettorato passivo, riconducibile alla sfera dei "diritti inviolabili della persona" di cui all'art. 2 Cost. - il Consiglio Superiore della Magistratura ha ritenuto che l'accesso al pubblico ufficio non è soggetto ad autorizzazione, trattandosi di un diritto politico costituzionalmente riconosciuto in capo ad ogni cittadino senza alcuna distinzione derivante dall'attività o dalle funzioni svolte». Il medesimo Consiglio ha anche ripetutamente affermato la possibilità della contemporanea assunzione di incarichi politico-amministrativi (in forza di mandato elettorale o di incarico di assessore) in capo ai magistrati, fermo restando l'obbligo di ricorrere all'istituto dell'aspettativa ove vi sia coincidenza tra l'ambito territoriale di svolgimento della funzione giurisdizionale e quello della circoscrizione elettorale, e ciò in base al rilievo che le cause di inelleggibilità ed incompatibilità hanno carattere tassativo e che tra esse non è inclusa l'appartenenza all'ordine giudiziario.

Osserva, quindi, il giudice *a quo* come la normativa vigente - che consente, a certe condizioni, lo svolgimento di compiti che non possono non manifestare caratteristiche collegate alle dinamiche politico-partitiche - incida sulla corretta interpretazione del significato del divieto disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006, conducendo ad escludere la rilevanza disciplinare in tutti quei casi in cui la partecipazione del magistrato ad aspetti e momenti della vita politico-partitica sia proporzionalmente e ragionevolmente collegata alle caratteristiche della funzione legittimamente ricoperta dal magistrato fuori ruolo. Secondo il rimettente, sarebbe, infatti, irrazionale e



contraddittorio consentire, da una parte, l'assunzione di tali ruoli e, dall'altra, sostanzialmente vietare - ed anzi sanzionare disciplinarmente - alcune manifestazioni e situazioni, ritenute «sintomo di organico schieramento partitico», che risultino strettamente legate all'essenza di quei ruoli.

1.4.- Posto che attualmente (e nonostante le sollecitazioni rivolte al legislatore dallo stesso Consiglio superiore della magistratura ad intervenire in materia) è consentito ai magistrati di essere eletti al Parlamento nelle liste di partiti politici, di iscriversi ai relativi gruppi parlamentari e di contribuire ad attuarne la linea politica a livello nazionale, il rimettente ritiene che il «confine tra la militanza e la candidatura indipendente è spesso incerto» ed è, pertanto, difficile risolvere «la discrasia» fra una norma che, vietando l'iscrizione e la partecipazione sistematica e continuativa all'attività dei partiti, mira a preservare l'imparzialità del magistrato e la disciplina dell'esercizio del diritto di elettorato passivo dei magistrati, soprattutto nei casi in cui la candidatura è proposta da un partito oppure presuppone la previa iscrizione del candidato al partito che presenta la lista, nel pieno esercizio, peraltro, di quanto previsto dall'art. 49 Cost.

Pur non ignorando la sezione disciplinare rimettente che i magistrati sono generalmente chiamati a candidarsi come «indipendenti», essa ritiene che la candidatura non possa prescindere da una valutazione della storia professionale del magistrato e che, comunque, è la stessa candidatura a consentire l'identificazione dell'area politica di riferimento. D'altro canto - osserva il giudice *a quo* - la libertà di associazione politica in capo ad ogni cittadino costituisce un'espressione della libertà di associazione e rappresenta, insieme alle libertà consacrate negli artt. 2 e 18 Cost., un cardine essenziale del sistema democratico: di conseguenza, se la libertà di associazione, e in particolare la libertà di associazione in partiti, possono trovare delle limitazioni, esse però non possono essere completamente eliminate, «tantomeno nei casi in cui il collocamento in aspettativa del magistrato per motivi elettorali assume un peso particolare nel giudizio di bilanciamento tra l'esigenza di salvaguardare l'indipendenza esterna del magistrato ed il diritto del cittadino-magistrato di non essere escluso dalla vita politica del proprio Paese».

1.5.- In punto di rilevanza, la sezione disciplinare rimettente riferisce che M. E. è collocato fuori del ruolo organico della magistratura da ormai dodici anni e che in tale periodo è stato dapprima sindaco del Comune di Bari e, in seguito, Presidente della Regione Puglia. Si tratta di organi elettivi di natura politica ai quali è assegnato il compito - dalla Costituzione e dalla legislazione di rango primario - di imprimere un indirizzo politico e una linea di governo. Sarebbe, perciò, «problematico» - secondo il rimettente - sostenere che un magistrato che esercita legittimamente le funzioni di sindaco o di Presidente di Regione debba (e possa) limitarsi a beneficiare, nell'attuazione della propria linea di governo, di un mero appoggio esterno ed incondizionato da parte di una entità politica organizzata con la quale non potrebbe confrontarsi in sede partitica e politica, se non incorrendo nelle sanzioni disciplinari previste dalla disposizione censurata. Tali organi possono, invero, governare solo attuando una linea politica concordata con i partiti che lo sostengono e che, prima ancora, lo hanno candidato.

Il rimettente precisa, infine, che l'incolpato ha svolto un prolungato impegno politico e che non è, dunque, ipotizzabile una assoluzione per scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006.

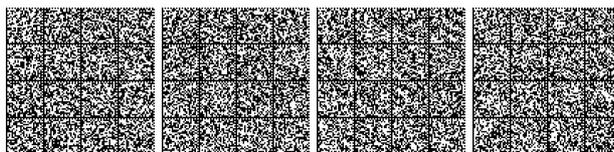
2.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 28 novembre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

In primo luogo, l'Avvocatura generale ritiene che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 224 del 2009, si sia già pronunciata sulla compatibilità dell'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 Cost., e sottolinea come le questioni di legittimità costituzionale fossero state allora sollevate «sulla base di argomenti perfettamente sovrapponibili a quelli contenuti nell'ordinanza indicata in epigrafe».

Dopo aver riportato ampi stralci di quella pronuncia, l'Avvocatura rileva come la natura assoluta del divieto contenuto nella disposizione censurata non incida sulla legittimità di quest'ultima, poiché - come già statuito dalla citata sentenza della Corte costituzionale - tale divieto si correla ad un dovere di imparzialità, e questo grava sul magistrato, coinvolgendo il suo operare da semplice cittadino, in ogni momento della sua vita professionale, anche quando egli sia stato, temporaneamente, collocato fuori ruolo per lo svolgimento di un compito tecnico, come nel caso già vagliato, o per aver assunto un incarico elettivo, come in quello ora all'esame del giudice disciplinare.

La difesa statale riporta, sul punto, un altro passo della sentenza n. 224 del 2009, in cui si legge che «né vi è contraddizione con il diritto di elettorato passivo spettante ai magistrati, e ciò sia per la diversità delle situazioni poste a raffronto (un conto è l'iscrizione o comunque la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, altro è l'accesso alle cariche elettive), sia perché quel diritto non è senza limitazioni».

In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come la disposizione censurata costituisca attuazione dell'art. 98, terzo comma, Cost., che attribuisce al legislatore ordinario la facoltà di introdurre norme che limitano il diritto dei magistrati di iscriversi a partiti politici e, quindi, di esercitare il diritto di associarsi in partiti politici, in deroga all'art. 49 Cost., e come essa non operi alcuna distinzione con riferimento ai magistrati fuori ruolo. La Corte costituzionale, nella già citata sentenza n. 224 del 2009, avrebbe già affermato che i magistrati devono poter godere degli stessi diritti di libertà garantiti agli altri cittadini, ma che, per le delicate funzioni che svolgono, non possono essere del tutto equiparati ad essi, così giustificando «l'imposizione di speciali doveri» a loro carico.



Poiché la stessa Corte costituzionale ha affermato che i valori di indipendenza e di imparzialità vanno tutelati «anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento, al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità», non vi sarebbero elementi sufficienti - secondo l'Avvocatura generale - per distinguere la situazione del magistrato collocato temporaneamente fuori ruolo che esercita un mandato elettivo da quella già scrutinata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 224 del 2009.

In conclusione, l'Avvocatura ritiene che la fattispecie disciplinare contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006 debba essere «interpretata in modo conforme alle esigenze costituzionali di integrità del diritto di elettorato passivo», ma che detta interpretazione debba «in ogni caso restare ancorata al dato formale della disposizione che vieta al magistrato l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici, in coerenza con la portata precettiva della norma così come delineata dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 224/2009».

3.- In data 12 giugno 2018, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in vista dell'udienza pubblica, una memoria in cui sono ribadite le argomentazioni già contenute nell'atto di intervento.

L'Avvocatura aggiunge che il rimettente chiede alla Corte costituzionale di escludere dal divieto previsto all'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006 solo i magistrati che ricoprono incarichi elettivi, ma rileva che - a suo avviso - limitare l'accoglimento ad una sola categoria di magistrati, operando una distinzione all'interno della magistratura, significherebbe introdurre una disciplina «del tutto nuova» riservata alla discrezionalità del legislatore.

4.- Si è costituito in giudizio, con atto depositato il 28 settembre 2017, M. E., parte del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, in data 11 giugno 2018, la difesa di M. E. ha depositato articolata memoria.

5.1.- Eccepisce in primo luogo la difesa della parte che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura sarebbero inammissibili per irrilevanza, in quanto mancherebbe «uno dei presupposti processuali condizionanti la valida instaurazione del giudizio principale». Secondo la parte, il procedimento disciplinare avrebbe dovuto essere dichiarato estinto per mancato rispetto dei termini dell'azione disciplinare. In base a quanto stabilisce l'art. 15, commi 1 e 7, del d.lgs. n. 109 del 2006, l'azione disciplinare, infatti, deve essere promossa entro un anno dalla notizia del fatto della quale il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha conoscenza a seguito dell'espletamento di sommarie indagini preliminari o di denuncia circostanziata o di segnalazione del Ministro della giustizia; se tale termine non è rispettato, il procedimento si estingue.

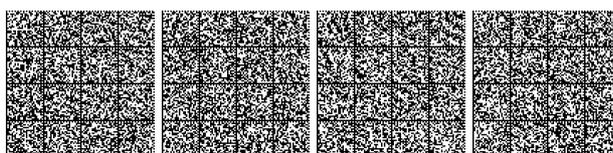
Rileva la difesa di M. E. che la procura generale assume, come notizia circostanziata, un breve articolo di stampa pubblicato il 27 novembre 2013 e un esposto del 22 febbraio 2014, mentre i fatti contestati sarebbero stati notori in periodo antecedente, come dimostrerebbe il numero degli articoli di stampa, risalenti agli anni precedenti, depositati nel giudizio *a quo* dalla difesa della parte.

Nonostante la sezione disciplinare rimettente abbia rigettato l'eccezione di tardività dell'esercizio dell'azione disciplinare, la difesa di M. E. evidenzia come la Corte costituzionale possa, nel valutare la rilevanza delle questioni, controllare la sussistenza di uno dei presupposti processuali che condizionano la valida instaurazione del giudizio principale, arrestandosi tale giudizio solo se il rimettente abbia offerto una motivazione non implausibile in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione.

5.2.- Prima di affrontare nel merito le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione disciplinare, la difesa della parte osserva che, nella prassi, i magistrati fuori ruolo per lo svolgimento di un mandato elettivo sono stati sempre coinvolti nell'attività dei partiti, anche dopo l'introduzione del divieto disciplinare previsto dall'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006, senza che sia mai stata avviata, nei loro confronti, un'azione disciplinare. Il primo e unico caso sarebbe quello che ora vede coinvolto M. E. Secondo la difesa della parte, la sezione disciplinare avrebbe sollevato le questioni ora all'esame della Corte proprio per «rimarcare la diversa natura giuridica intercorrente fra il collocamento fuori ruolo del magistrato per lo svolgimento di una funzione tecnica o per l'esercizio di un mandato politico».

Ciò spiegherebbe anche perché la sezione disciplinare avrebbe deciso di promuovere l'incidente di costituzionalità, anziché ricorrere all'interpretazione conforme: per chiarire, con efficacia *erga omnes*, «i termini di una questione prima pacifica e ora divenuta cruciale per il riconoscimento dei diritti politici del cittadino-magistrato».

5.3.- A sostegno della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione disciplinare rimettente, la difesa della parte ritiene, anzitutto, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 224 del 2009, si sarebbe pronunciata solo con riferimento alla posizione del magistrato fuori ruolo per incarico tecnico, evidenziando, con ampiezza di argomenti, la differente condizione in cui versa quest'ultimo rispetto a un magistrato fuori ruolo per mandato elettorale.



Osserva, in secondo luogo, in base ai principi regolatori del sistema delle fonti, che l'art. 98, terzo comma, Cost. facoltizza, e non obbliga, il legislatore ad introdurre il divieto di iscrizione ai partiti politici, e ciò affinché l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati siano bilanciate con le libertà garantite dagli artt. 18 e 49 Cost. «a seconda delle esigenze della sperimentazione storica». Tale interpretazione sarebbe confermata dall'analisi dei lavori preparatori dell'art. 98, terzo comma, Cost.

La parte evidenzia quindi come, opportunamente, la sezione disciplinare non abbia lamentato la lesione dell'art. 51 Cost., bensì il contrasto con quei parametri (artt. 2, 3, 18, 49 e 98 Cost.) che garantiscono la realizzabilità delle condizioni effettive per il pieno espletamento del mandato elettorale e, dunque, l'ammissibilità della partecipazione del magistrato-eletto alla vita del partito di riferimento.

Ritiene la difesa di M. E. che le cause di limitazione dell'iscrizione ad un partito politico dovrebbero essere considerate di stretta interpretazione, al pari di quelle riguardanti l'ineleggibilità. Le due situazioni, infatti, se pur diverse, sarebbero «intimamente collegate», a meno di ritenere che la candidatura e il seguito dell'attività dell'eletto possano derivare da un rapporto occulto tra quest'ultimo e il partito di riferimento.

La facoltà del legislatore di stabilire limitazioni al diritto di iscrizione al partito politico sottenderebbe, dunque, il bilanciamento tra il diritto del magistrato-eletto a svolgere con pienezza il proprio mandato rappresentativo, da un lato, e la tutela dei valori di indipendenza e di imparzialità del magistrato, dall'altro, valori che - secondo la difesa della parte - sarebbero «di per sé già tutelati dal collocamento fuori ruolo del magistrato eletto».

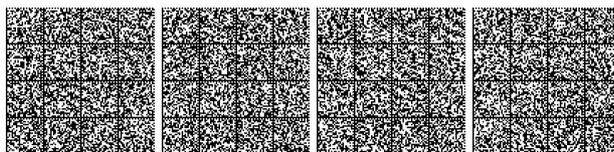
La difesa della parte illustra, quindi, le ragioni per le quali - a suo avviso - sulla base dei principi della rappresentanza politica e della forma di governo, l'assunzione di cariche dirigenziali nel partito sarebbero coesenziali al pieno espletamento del mandato elettorale. A tal fine, osserva come la tesi della procura generale nell'atto di incolpazione contrasti con il sistema costituzionale delle garanzie politiche riconosciute al singolo rappresentante, esprimendo «un'insostenibile scissione fra attività istituzionale e attività politica». Sul punto, sono ricordate le regole che impongono a ciascun eletto di iscriversi ad un gruppo politico di riferimento e il fatto che la partecipazione dell'eletto al gruppo presuppone, e non esclude, la necessaria partecipazione sistematica e continuativa alla vita del partito di riferimento. Ricorda anche la circostanza che molti statuti di partito prevedono la partecipazione di diritto dei propri eletti agli organi direttivi del partito. Ad avviso della difesa della parte, l'attività istituzionale dell'eletto, proprio perché espressiva della rappresentanza politica, non potrebbe essere separata «atomisticamente» dal gruppo politico presente nell'organo rappresentativo, né potrebbe essere «impermeabilizzata» rispetto all'interpretazione delle esigenze del collegio elettorale di provenienza formulata dal partito di riferimento, né, infine, potrebbe prescindere dalla condivisione sistematica e continuativa delle ragioni fondanti l'indirizzo politico perseguito dal medesimo partito. Peraltro, in un contesto di trasformazione dei partiti politici, l'autorevolezza dei titolari degli incarichi di governo sarebbe a tal punto connessa alla forza politica ad essi riconosciuta dalla maggioranza da richiedere un loro diretto coinvolgimento nelle attività di partito. Per contro, il divieto di iscrizione al partito politico del cittadino-magistrato-eletto avrebbe l'effetto di scindere la sua attività istituzionale da quella politica, «senza tuttavia corroborare in alcun modo l'indipendenza e l'imparzialità reale e apparente della funzione giudiziaria».

Osserva ancora la difesa di M. E. che la soluzione prospettata dal rimettente sarebbe conforme al principio di ragionevolezza, in quanto consentirebbe di regolare in maniera diversa situazioni diverse, quali sono l'iscrizione al partito del giudice collocato fuori ruolo per motivi tecnici e politici.

Precisa, da ultimo, la difesa della parte che il sindaco e il Presidente della Giunta regionale non possono essere qualificati organi tecnici preposti allo svolgimento di funzioni di natura professionale, bensì organi di vertice dell'indirizzo politico, da cui promanano programmi e obiettivi che l'apparato tecnico-amministrativo è chiamato ad attuare.

Considerato in diritto

1.- La sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150»,



nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera *d*), numero 2), della legge 24 ottobre 2006, n. 269 (Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario), nella parte in cui prevede quale illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori del ruolo organico della magistratura perché collocati in aspettativa «per motivi elettorali».

Il rimettente ritiene non conferente, per la soluzione delle odierne questioni, la sentenza di questa Corte n. 224 del 2009, che dichiarò non fondate questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alla medesima disposizione attualmente censurata e con riferimento agli stessi parametri costituzionali ora evocati. In quella occasione, sostiene il giudice *a quo*, il magistrato incolpato era stato collocato fuori ruolo per lo svolgimento di un incarico tecnico, non già per esercitare il diritto di elettorato passivo; sicché quel precedente non potrebbe essere ora invocato.

Ciò premesso, ritiene la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura che sarebbe irrazionale e contraddittorio, e perciò in lesione dell'art. 3 Cost., consentire ai magistrati di essere eletti o di assumere incarichi di natura politica e, nel contempo, vietare, attraverso la minaccia della sanzione disciplinare, lo svolgimento di alcune attività di partecipazione alla vita dei partiti politici, ritenute «sintomo di organico schieramento partitico», particolarmente quando quelle attività risultino strettamente legate alla natura degli incarichi assunti.

Il giudice rimettente osserva, inoltre, che la libertà di associazione politica, garantita ad ogni cittadino dall'art. 49 Cost., costituisce un'espressione della più ampia libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost. e, insieme alle libertà consacrate nell'art. 2 Cost., un cardine essenziale del sistema democratico. Essa, pertanto, nel bilanciamento con l'esigenza di garantire l'indipendenza dei magistrati, potrebbe essere limitata, ma non completamente soppressa, soprattutto nei casi in cui il magistrato sia stato collocato in aspettativa per motivi elettorali. Per tale ragione, la vigenza del divieto disciplinare anche in questi casi si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 18, 49 e 98 Cost.

2.- Deve essere preliminarmente rigettata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, formulata dalla difesa di M. E. Secondo quest'ultima, il procedimento principale avrebbe dovuto essere dichiarato estinto per mancato rispetto dei termini per l'esercizio dell'azione disciplinare stabiliti dall'art. 15, commi 1 e 7, del d.lgs. n. 109 del 2006; mancherebbe, pertanto, «uno dei presupposti processuali condizionanti la valida instaurazione del giudizio principale».

Secondo un costante orientamento, l'accertamento della validità dei presupposti di esistenza del giudizio principale è prerogativa del giudice rimettente (sentenza n. 61 del 2012), mentre a questa Corte spetta verificare esclusivamente che la valutazione del giudice *a quo* sia avvalorata da «una motivazione non implausibile» (sentenza n. 270 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 34 del 2010) e che i presupposti di esistenza del giudizio «non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti» nel momento in cui la questione è proposta (sentenze n. 262 del 2015 e n. 62 del 1992).

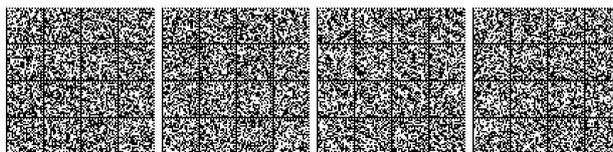
Pertanto, il rigetto dell'eccezione consegue alla circostanza che, nel giudizio *a quo*, la sezione disciplinare ha già rigettato, con argomentazione non implausibile, l'eccezione di tardività dell'azione disciplinare avanzata dalla difesa di M. E.

3.- Le questioni non sono fondate.

4.- Questa Corte ha già affermato che, in linea generale, i magistrati debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino, ma ha al contempo precisato che le funzioni esercitate e la qualifica rivestita dai magistrati non sono indifferenti e prive di effetto per l'ordinamento costituzionale, al fine di stabilire i limiti che possono essere opposti all'esercizio di quei diritti (sentenze n. 224 del 2009 e n. 100 del 1981). Tali limiti sono giustificati sia dalla particolare qualità e delicatezza delle funzioni giudiziarie, sia dai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità (artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.) che le caratterizzano.

I principi costituzionali appena richiamati, del resto, vanno tutelati non solo con specifico riferimento all'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche quali criteri ispiratori di regole deontologiche da osservarsi in ogni comportamento di rilievo pubblico, al fine di evitare che dell'indipendenza e imparzialità dei magistrati i cittadini possano fondatamente dubitare.

Il rapporto tra titolarità, da un lato, e ampiezza e giustificazione dei limiti opponibili all'esercizio dei diritti fondamentali dei magistrati, dall'altro, si pone secondo modalità particolari per i diritti fondamentali di natura politica, dei quali è questione nel giudizio *a quo*. In tale materia, la Costituzione, all'art. 98, terzo comma, demanda al legislatore la facoltà di bilanciare la libertà di associarsi in partiti, tutelata dall'art. 49 Cost., con l'esigenza di assicurare l'indipendenza dei magistrati (nonché di alcune altre categorie di funzionari pubblici). E se tale facoltà viene utilizzata, come è accaduto, il bilanciamento deve essere condotto secondo un preciso obiettivo, cioè quello di impedire i condizionamenti all'attività giudiziaria che potrebbero derivare dal legame stabile che i magistrati contrarrebbero iscrivendosi ad un partito o partecipando in misura significativa alla sua attività. Questo è il senso della facoltà di stabilire con legge limitazioni al diritto dei magistrati d'isciversi a partiti politici.



La Costituzione, in tal modo, mostra il proprio sfavore nei confronti di attività o comportamenti idonei a creare tra i magistrati e i soggetti politici legami di natura stabile, nonché manifesti all'opinione pubblica, con conseguente compromissione, oltre che dell'indipendenza e dell'imparzialità, anche della apparenza di queste ultime: sostanza e apparenza di principi posti alla base della fiducia di cui deve godere l'ordine giudiziario in una società democratica.

Quale risultato dell'esercizio, da parte del legislatore, della facoltà demandatagli dall'art. 98, terzo comma, Cost., la disposizione censurata stabilisce, dunque, che costituisce illecito disciplinare per i magistrati l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici.

Questa specifica scelta legislativa, all'esito del bilanciamento che la Costituzione impone tra titolarità, da parte dei magistrati, di tutti i diritti fondamentali, da una parte, e tutela dei principi di indipendenza ed imparzialità, dall'altra, non impedisce peraltro di riconoscere (sentenza n. 224 del 2009) che il cittadino-magistrato gode certamente dei diritti fondamentali di cui agli artt. 17, 18 e 21 Cost. L'esercizio di questi ultimi diritti gli consente di manifestare legittimamente le proprie idee, anche di natura politica, a condizione che ciò avvenga con l'equilibrio e la misura che non possono non caratterizzare ogni suo comportamento di rilevanza pubblica.

5.- La questione che viene portata all'attenzione di questa Corte è se la fattispecie disciplinare prima ricordata, che punisce l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa ai partiti, si applichi anche ai magistrati che, esercitando il diritto di elettorato passivo, sono collocati fuori del ruolo organico della magistratura perché in aspettativa, come afferma testualmente la sezione disciplinare rimettente, «per motivi elettorali».

In tal modo, il giudice *a quo* costruisce la richiesta di una declaratoria di illegittimità costituzionale limitata ad una specifica ipotesi, quella del magistrato che, avendo chiesto l'aspettativa, partecipa ad elezioni o è eletto. Ma, in verità, la questione riguarda, più in generale, l'assunzione, in posizione di fuori ruolo, anche di incarichi, pur non elettivi, di natura politica (ministro nel Governo della Repubblica, assessore in esecutivi regionali o locali).

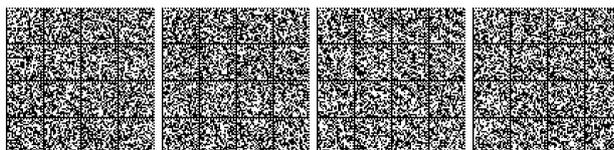
È già stato affermato dalla giurisprudenza di questa Corte che la disposizione censurata si riferisce legittimamente ai magistrati collocati fuori ruolo per l'esercizio di un compito di natura tecnica (sentenza n. 224 del 2009), espressione con la quale ci si riferisce ai magistrati non già in aspettativa per esercitare il diritto fondamentale di elettorato passivo o di accesso agli uffici pubblici di natura politica (art. 51 Cost.), ma fuori del ruolo per l'esercizio di una funzione o di un compito non compatibile (per ragioni diverse da quelle considerate nel giudizio *a quo*) con il contemporaneo esercizio delle funzioni giudiziarie.

Si tratta ora di comprendere se, come chiede la sezione disciplinare rimettente, l'esercizio del diritto di elettorato passivo o l'accesso ad un ufficio pubblico di natura politica costituisca una scriminante rispetto all'applicazione del divieto disciplinare in questione, e ne consegua l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui tale scriminante non riconosca.

L'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006 sanziona innanzitutto l'iscrizione del magistrato al partito politico. Questa prima fattispecie disciplinarmente rilevante costituisce un dato oggettivo rivelatore della stabile e continuativa adesione a un determinato partito politico. Per quanto sia configurabile un'iscrizione cui non segua una partecipazione assidua e costante alla vita di partito, l'iscrizione - del resto normalmente rinnovata a scadenze periodiche - resta un atto solenne e formale, di significato certo, che non a caso il legislatore affianca, considerandola equivalente, ad una seconda fattispecie, ossia alla partecipazione non meramente saltuaria, ma sistematica e continuativa, alla vita di partito. Aggiungendo tali due aggettivi alla originaria versione della previsione di illecito disciplinare (che puniva «l'iscrizione o la partecipazione a partiti politici»), il legislatore (con l'art. 1, comma 3, lettera d, numero 2, della legge 269 del 2006) ha inteso delimitare il disvalore disciplinare alle sole ipotesi di un coinvolgimento non già occasionale, bensì rivelatore di uno schieramento stabile ed organico del magistrato con una delle parti politiche in gioco.

Questa Corte ritiene che non vi sia alcuna irrazionale discrasia, in pretesa violazione dell'art. 3 Cost., né alcuna lesione dei diritti fondamentali di natura politica di cui agli artt. 2, 18 e 49 Cost., e neppure alcun abuso della facoltà che l'art. 98, terzo comma, Cost. demanda al legislatore, nella circostanza per cui il divieto in esame si applica anche ai magistrati fuori ruolo perché collocati in aspettativa per lo svolgimento di un mandato elettivo o di un incarico politico.

Per i magistrati, infatti, un conto è l'iscrizione o comunque la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, che la fattispecie disciplinare vieta, altro è l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici di natura politica che, a determinate condizioni (sentenza n. 172 del 1982), la legislazione vigente consente loro. Non è irragionevole, come opina la sezione disciplinare rimettente, operare una distinzione tra le due ipotesi, e perciò considerare non solo lecito, ma esercizio di un diritto fondamentale la seconda ipotesi, mantenendo al contempo quale illecito disciplinare la prima. Tanto più in un contesto normativo che consente al magistrato di tornare alla giurisdizione, in caso di mancata elezione oppure al termine del mandato elettivo o dell'incarico politico, va preservato il significato



dei principi di indipendenza e imparzialità, nonché della loro apparenza, quali requisiti essenziali che caratterizzano la figura del magistrato in ogni aspetto della sua vita pubblica. Di tali principi il divieto disciplinare in questione è saldo presidio, e come tale esso non può che dirigersi nei confronti di ogni magistrato, in qualunque posizione egli si trovi.

6.- Tutto ciò premesso, questa Corte non ignora che la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale (sentenza n. 35 del 2017).

Questa Corte è altresì consapevole della circostanza che, anche a prescindere dalle caratteristiche del sistema elettorale di volta in volta rilevante, nessun cittadino, nemmeno il cittadino-magistrato, si candida "da solo". E, così come avviene per la candidatura alle elezioni politiche, amministrative od europee, anche l'assunzione di incarichi negli organi esecutivi di vario livello presuppone necessariamente un collegamento del nominato con i partiti politici.

Per quanto l'autorevolezza e la notorietà di un magistrato possano favorire candidature cosiddette "indipendenti", anche queste ultime debbono nondimeno trovare spazio all'interno di liste di partito, e, ugualmente, le nomine di magistrati alle cariche di ministro o assessore sono tutt'altro che estranee alle scelte dei partiti.

Parimenti, non sfugge che l'esercizio del mandato elettivo o dell'incarico politico, per chiunque ne sia investito all'esito di una campagna elettorale o di una nomina, avviene abitualmente all'interno di una dialettica dominata dal confronto tra i partiti politici, secondo una logica corrispondente al complessivo disegno costituzionale.

Pertanto, la stessa iniziale accettazione della candidatura o della nomina, l'eventuale partecipazione ad una campagna elettorale, ed altre attività tipicamente richieste a coloro che concorrono per mandati ed incarichi di natura politica, presuppongono assai spesso contatti di varia natura con la vita dei partiti e dei movimenti politici e con le iniziative da questi assunte. E tali contatti, come è ovvio, proseguono nel corso dell'esercizio del mandato o dell'incarico.

Questi doverosi rilievi, tuttavia, non spostano i termini della questione e non depongono per l'accoglimento delle censure sollevate dalla sezione disciplinare rimettente. Al contrario, per il magistrato, deve restar fermo che il riconoscimento della particolare natura della competizione e della vita politica, alla quale gli è consentito a certe condizioni di partecipare, non può tradursi nella liceità né della sua iscrizione, né della sua partecipazione stabile e continuativa all'attività di un determinato partito, cui invece condurrebbe l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

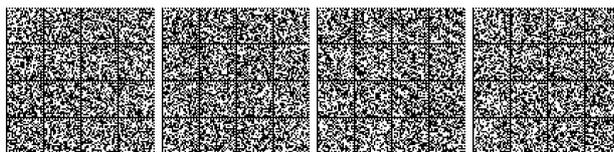
Come del resto qualunque cittadino, anche (e a maggior ragione) il magistrato ben può, ad esempio, svolgere una campagna elettorale o compiere atti tipici del suo mandato od incarico politico senza necessariamente assumere, al contempo, tutti quei vincoli (a partire dallo stabile schieramento che l'iscrizione testimonia) che normalmente discendono dalla partecipazione organica alla vita di un partito politico. Da questo punto di vista, non è senza significato che il divieto disciplinare in questione sia inserito all'interno di una disposizione che attrae nell'area del disciplinarmente rilevante altri comportamenti (come il «coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario») che, allo stesso modo della fattispecie qui in esame, possono implicare l'insorgere di legami suscettibili di condizionare (anche per il futuro) l'esercizio delle funzioni, oltre che di offuscare l'immagine del magistrato presso l'opinione pubblica.

Ma vi è un'ulteriore ragione che depone per l'inesistenza di contraddizione tra l'essere ammessi a partecipare alla vita politica attiva in una realtà dominata dalla competizione partitica, da un lato, e l'essere soggetti al divieto disciplinare censurato, dall'altro.

Emerge da quanto fin qui chiarito che, per tutti i magistrati, non ogni partecipazione a manifestazioni politiche o ad iniziative di partito assume significato disciplinarmente rilevante. Lo stesso tenore della disposizione contestata si sottrae a censure d'illegittimità costituzionale proprio perché consente al giudice disciplinare le ragionevoli distinzioni richieste dalla varietà delle situazioni che la vita politico-istituzionale presenta. In disparte l'iscrizione al partito politico - fattispecie rivelatrice, come si è detto, di una stabile e continuativa adesione del magistrato a un determinato partito politico e il cui oggettivo disvalore non è suscettibile di attenuazioni - la valutazione sui requisiti di sistematicità e continuatività della partecipazione del magistrato alla vita di un partito esclude ogni automatismo sanzionatorio permettendo, al contrario, soluzioni adeguate alle peculiarità dei singoli casi.

E se tale rilievo vale, in generale, per tutti i magistrati, vale particolarmente per coloro, tra di essi, che siano collocati in aspettativa per soddisfare i diritti fondamentali garantiti dall'art. 51 Cost.

Resta ovviamente rimesso al prudente apprezzamento del giudice disciplinare stabilire in concreto se la condotta del magistrato fuori ruolo possa legittimamente incontrare la vita di un partito, o se costituisca invece illecito disciplinare, meritando appropriata sanzione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150», nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera d), numero 2), della legge 24 ottobre 2006, n. 269 (Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 della Costituzione, dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180170

N. 171

Sentenza 4 - 20 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio civile universale - Procedimento per la predisposizione del Piano triennale e dei Piani annuali di programmazione delle attività - Individuazione dei settori di intervento - Attuazione dei programmi da parte delle Regioni con risorse proprie previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai fini della verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale - Procedure concertative.

- Decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), artt. 3; 4, comma 4; 5, comma 5; e 7, comma 1, lettera d).

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 degli artt. 3; 4, comma 4; 5, comma 5; e 7, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), promossi con ricorsi della Regione Veneto e della Regione Lombardia, notificati, rispettivamente, il 1°- 8 giugno e il 1° giugno 2017, depositati in cancelleria il primo il 7 giugno, il secondo il 9 giugno 2017, iscritti rispettivamente ai nn. 43 e 44 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 28 e 29, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 1° giugno 2017 e successivamente depositato il 7 giugno 2017 (reg. ric. n. 43 del 2017), la Regione Veneto ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, primo comma, e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4; 5, comma 5; e 7, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106).

1.1.- Premette la parte ricorrente che il servizio civile è sorto quale forma di difesa non armata dello Stato, alternativa del servizio militare di leva, quando questo rappresentava un dovere civile obbligatorio per il cittadino ai sensi dell'art. 52 Cost.

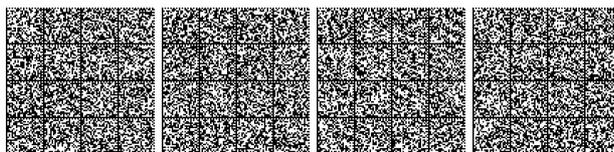
Il legame dell'istituto del servizio civile con la difesa dello Stato, tuttavia, si sarebbe attenuato con la sospensione della leva obbligatoria. Come chiarito da questa Corte (è richiamata in particolare la sentenza n. 119 del 2015), infatti, il servizio civile è ora un istituto volontario, al quale si accede per pubblico concorso, che consente di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità. Lo stesso concetto di difesa della Patria, d'altronde, avrebbe subito una significativa evoluzione, comprendendo anche attività d'impegno sociale non armato, che si traducono nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale.

Ne consegue, pertanto, che sebbene la disciplina del servizio civile possa essere ascritta alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., ciò «non comporta però che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso» (sentenza n. 228 del 2004).

1.2.- Ciò premesso, sarebbe in primo luogo illegittimo l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost.

1.2.1.- Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 40 del 2017, la programmazione relativa alle attività del servizio civile universale è realizzata attraverso un piano triennale, articolato in piani annuali, che definisce gli obiettivi e gli indirizzi generali in materia, programma gli interventi e ne individua gli standard qualitativi. Il comma 4, in particolare, prevede che i piani sono predisposti «dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti per i settori previsti dall'articolo 3 e le regioni e sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Nel caso di specie non potrebbe farsi ricorso al criterio della prevalenza, poiché il dovere di difesa (anche se non armata) della Patria non sarebbe il preponderante riferimento costituzionale di un istituto che, dal punto di vista operativo, atterrebbe ad altre materie. Al più, il criterio di prevalenza opererebbe per gli aspetti strettamente organizzativi e procedurali del sistema, nonché per quelli attinenti all'accesso al servizio civile, ma non riguardo allo svolgimento e alla programmazione delle attività in cui il servizio si concreta.



A fronte dell'intreccio tra competenze statali e regionali, invece, le norme impugnate prevedrebbero "a monte" una generica consultazione delle Regioni, a "valle" un semplice parere della Conferenza Stato-Regioni. Conseguentemente, incidendo sulle funzioni amministrative e legislative regionali, tali disposizioni sarebbero lesive del riparto di competenze delineato dalla Costituzione e del principio di leale collaborazione, che «deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 21 del 2016).

1.3.- In secondo luogo, l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017 lederebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost.

1.3.1.- La disposizione impugnata prevede che i programmi d'intervento di servizio civile «sono presentati da soggetti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, previa pubblicazione di un avviso pubblico, e sono valutati ed approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle regioni interessate e nei limiti della programmazione finanziaria prevista all'articolo 24».

Il «programma d'intervento», ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 40 del 2017, è il «documento proposto dagli enti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, contenente un insieme organico di progetti di servizio civile universale coordinati tra loro e finalizzati ad intervenire in uno o più settori, anche aventi ad oggetto specifiche aree territoriali». I programmi, a loro volta, si articolano in specifici progetti. Ai sensi del successivo art. 5, comma 6, qualora riguardino «specifiche aree territoriali di una singola regione o di più regioni limitrofe, i programmi sono valutati ed approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri d'intesa con le regioni interessate».

Dunque, salvo il caso di specifiche aree territoriali di una singola Regione o di più Regioni limitrofe, i programmi d'intervento sono approvati dal Consiglio dei ministri con un generico coinvolgimento regionale.

In virtù del già ricordato intreccio di competenze statali e regionali, invece, sarebbe da ritenersi sempre necessaria l'intesa, sia al fine del rispetto delle attribuzioni regionali, sia come corretta forma di raccordo tra l'azione del Governo e quella delle Regioni.

1.4.- Da ultimo, secondo la Regione Veneto sarebbe illegittimo l'art. 7, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 40 del 2017, in quanto lesivo dell'art. 119, primo comma, Cost.

1.4.1.- Siffatta disposizione stabilisce che le Regioni attuano «programmi di servizio civile universale con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto».

L'approvazione si concretizzerebbe in una sorta di controllo preventivo (o al limite di vigilanza) da esercitare su soggetti autonomi, quali le Regioni, relativamente a funzioni di competenza propria, attuate con provvedimenti interamente finanziati con risorse proprie. L'approvazione da parte dello Stato, per quanto limitata alla verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale, dunque, sarebbe autoritativa ed unilaterale, senza alcuna forma di accordo con le Regioni, in violazione dell'autonomia di spesa di cui all'art. 119, primo comma, Cost.

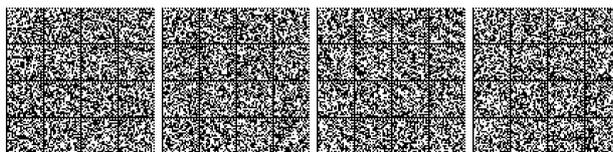
2.- Con ricorso notificato il 1° giugno 2017 e successivamente depositato il 9 giugno 2017 (reg. ric. n. 44 del 2017), la Regione Lombardia ha promosso, in riferimento agli artt. 97, 114, primo comma, 117, 118, primo e terzo comma, 119, primo comma, e 120, secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3; 4, comma 4; e 7, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 40 del 2017.

2.1.- Premette la Regione ricorrente che il servizio civile nasce quale istituto sostitutivo dell'obbligo di leva, che trova quindi il suo riferimento nell'art. 52 Cost. (sentenza n. 164 del 1985).

Con l'istituzione del servizio civile universale - disciplinato dalla legge 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale) e dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64) - convivevano, in una prima fase, due forme di servizio civile: obbligatoria per gli obiettori di coscienza, su adesione volontaria per le giovani donne. La sospensione della leva obbligatoria a decorrere dal 1° gennaio 2005, prevista dalla legge 23 agosto 2004, n. 226 (Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore), ha dato inizio ad una seconda fase, con la partecipazione al servizio civile nazionale di tutti i giovani, di entrambi i sessi, tramite adesione volontaria.

La base costituzionale del servizio civile, quindi, non sarebbe più il solo art. 52 Cost., ma anche l'art. 2 Cost., con riferimento ai doveri di solidarietà (sono richiamate le sentenze n. 119 del 2015, n. 309 del 2013, n. 431 del 2005 e n. 228 del 2004).

Da ciò conseguirebbe che, sebbene la disciplina del servizio civile nazionale possa essere ascritta alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., ciò non riguarderebbe ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio.



2.2.- La Regione Lombardia impugna, in primo luogo, l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, congiuntamente con l'art. 3, tenuto conto che quest'ultimo ne delimiterebbe l'ambito di operatività, indicando i settori di intervento dei piani, attinenti anche a competenze regionali (come per l'assistenza sociale, ad esempio). Il contenuto dell'art. 4, comma 4, sarebbe poi replicato all'art. 7, comma 1, lettera *a*), e, dunque, l'accoglimento del ricorso dovrebbe avere effetti anche su quest'ultima disposizione.

2.2.1.- L'illegittimità delle disposizioni impugnate deriverebbe dalla mancata previsione dello strumento dell'intesa sul decreto di approvazione dei piani.

Il principio di leale collaborazione, infatti, sarebbe stato declinato nella giurisprudenza costituzionale già in epoca risalente (sono richiamate le sentenze n. 8 del 1985 e n. 219 del 1984), negli ambiti ove vi siano aree di sovrapposizione tra competenze e interessi, trovando una rafforzata conferma nel nuovo testo dell'art. 114 Cost., teso a porre sullo stesso piano i diversi livelli di governo (in tal senso viene richiamata la sentenza n. 31 del 2006).

La giurisprudenza costituzionale, specie nella «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e più in generale dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010), avrebbe valorizzato lo strumento dell'intesa (sono richiamate le sentenze n. 251, n. 21, n. 7 e n. 1 del 2016, n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012). Il sistema delle conferenze, in particolare, sarebbe «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» e «[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 401 del 2007).

Inoltre, dovrebbe considerarsi che l'art. 118, terzo comma, Cost. prevede forme di coordinamento fra Stato e Regioni in talune materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato («immigrazione» e «ordine pubblico e sicurezza»), nonché forme di intesa e coordinamento nella «tutela dei beni culturali». Tali materie sarebbero ricomprese nei settori d'intervento previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 40 del 2017 (in particolare, l'assistenza, il patrimonio storico, artistico e culturale, la promozione della pace tra i popoli, la promozione e la tutela dei diritti umani).

Neppure il criterio della prevalenza dissolverebbe i dubbi di legittimità della legge statale. L'art. 120, secondo comma, Cost., infatti, assocerebbe il principio di leale collaborazione al principio di sussidiarietà (è richiamata la sentenza n. 213 del 2006) e, dunque, la «chiamata» delle funzioni amministrative e legislative a livello statale, giustificata da esigenze di esercizio unitario, non potrebbe prescindere dal raggiungimento dell'intesa (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). In particolare, si tratterebbe dell'intesa «forte» (è richiamata la sentenza n. 207 del 1996), che deve prevedere idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze, al cui eventuale esito negativo potrebbe essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (*ex plurimis*, vengono richiamate le sentenze n. 33 del 2011, n. 121 del 2010 e n. 339 del 2005).

2.3.- Altresì illegittimo sarebbe l'art. 7, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 40 del 2017, recante l'approvazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri sui programmi d'intervento di servizio civile attuati con risorse regionali.

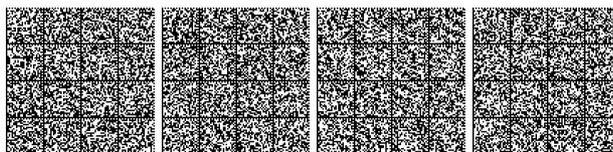
2.3.1.- Tale disposizione delineerebbe un improprio subprocedimento, al di fuori di quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), manifestando così la volontà governativa di esercitare un controllo finanziario e di merito sui programmi regionali di servizio civile.

La disciplina incorrerebbe proprio in quelle illegittimità costituzionali da cui questa Corte aveva ritenuto indenne il d.lgs. n. 77 del 2002 (sentenza n. 431 del 2005), poiché in tal caso era assicurato il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nell'esercizio delle funzioni amministrative relative al servizio civile nazionale, attraverso una pluralità di strumenti.

Sarebbe così violato il principio di attribuzione, poiché la potestà legislativa esclusiva dello Stato non potrebbe mai estendersi oltre i limiti indicati nell'art. 117, secondo comma, Cost., rientrando nella potestà residuale regionale quanto non esplicitamente incluso nella competenza dello Stato (è richiamata la sentenza n. 261 del 2011).

La disposizione impugnata lederebbe anche l'art. 118 Cost., poiché l'intervento legislativo pregiudicherebbe la concreta operatività delle amministrazioni comunali, anche per ciò che attiene all'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale, in violazione altresì del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Infine, verrebbe leso il principio di autonomia della spesa ex art. 119, primo comma, Cost. (tra le altre, sono richiamate le sentenze n. 64 del 2016, n. 77 del 2015 e n. 417 del 2005). Infatti, «il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti



appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.» (sentenza n. 219 del 2013). L'autonomia costituzionale del sistema regionale e l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria dovrebbero essere pur sempre temperati tra loro (come nel controllo sulla gestione operato dalla Corte dei conti, riguardo al quale è richiamata la sentenza n. 29 del 1995). La disposizione impugnata, invece, affiderebbe al Governo l'esercizio di un potere di verifica in danno delle Regioni e delle Province autonome, anche nel caso in cui non sussista alcuno squilibrio finanziario, neppure nei singoli settori d'intervento oggetto di disciplina. Ciò eccederebbe i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché riserverebbe all'apparato ministeriale un compito improprio, in danno dell'autonomia regionale, nonché in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, in violazione del principio di buona amministrazione.

3.- Con due atti depositati rispettivamente il 14 e il 19 luglio 2017, di contenuto parzialmente analogo, si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni promosse dalle ricorrenti siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

3.1.- Premette la difesa statale che nel disegno di cui alla legge n. 64 del 2001 e al d.lgs. n. 77 del 2002, dal punto di vista organizzativo, il servizio civile si era articolato su un livello centrale, facente capo all'Ufficio nazionale per il servizio civile, e su una pluralità di livelli periferici, ciascuno dei quali afferente ad una distinta Regione o Provincia autonoma. All'Ufficio nazionale spettavano l'organizzazione, l'attuazione, lo svolgimento, la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo del servizio. Le Regioni e le Province autonome, invece, curavano l'attuazione degli interventi secondo le rispettive competenze, esprimendo, attraverso la Conferenza Stato-Regioni, un parere sul piano d'intervento formulato annualmente dall'Ufficio nazionale.

Le criticità manifestatesi in ordine alla realizzazione degli interventi avrebbero indotto il legislatore a superare tale modello organizzativo, con la previsione di una programmazione unitaria e coordinata degli interventi, sebbene aperta al contributo delle autonomie locali, nonché di un unico sistema di valutazione, monitoraggio e controllo, in grado di assicurare omogeneità di trattamento e d'intervento su tutto il territorio nazionale.

3.2.- Venendo alle singole questioni, secondo la difesa statale sarebbero in primo luogo inammissibili, e comunque non fondate, quelle promosse da entrambe le ricorrenti riguardo all'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017 (in connessione con l'art. 3 nel ricorso della Regione Lombardia).

3.2.1.- In via preliminare, l'inammissibilità delle censure deriverebbe dalla mancata contestuale impugnazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 40 del 2017, che, in attuazione dell'art. 8, comma 1, lettera d), della legge n. 106 del 2016, radica in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri il potere di programmazione, organizzazione e attuazione del servizio civile universale, di cui la predisposizione e l'approvazione dei piani sarebbero espressione.

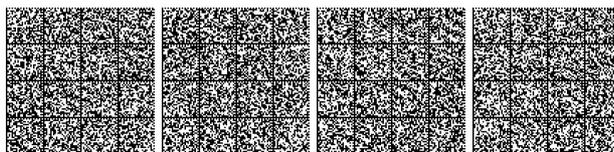
3.2.2.- Nel merito, l'art. 3, recante tra l'altro una mera elencazione descrittiva delle materie, e l'art. 4 del d.lgs. n. 40 del 2017 non comporterebbero alcuna sovrapposizione di competenze statali e regionali, rientrando il servizio civile universale, in applicazione del criterio della prevalenza, nel concetto ampio di difesa della Patria.

Il coinvolgimento dei diversi livelli di governo, inoltre, sarebbe assicurato attraverso una pluralità di strumenti, tali da delineare un sistema conforme ai principi dettati già dalla sentenza n. 228 del 2004. Il principio di leale collaborazione, d'altronde, sarebbe pur sempre caratterizzato da una naturale elasticità nelle sue varie declinazioni (è richiamata in particolare la sentenza n. 31 del 2006), in modo che il grado di coinvolgimento delle Regioni sia adeguato e proporzionato.

Rispetto alla previgente normativa, anzi, il d.lgs. n. 40 del 2017 conterrebbe una significativa apertura nei confronti delle Regioni, consultate sia nella predisposizione dei piani, sia nell'approvazione degli stessi, potendo così rappresentare adeguatamente ed efficacemente i fabbisogni dei rispettivi territori nei vari settori di intervento e di concorrere all'individuazione dei programmi e degli strumenti più idonei a soddisfarli, in coerenza con le politiche settoriali. Il vincolo che scaturisce dalla programmazione generale, d'altronde, sarebbe talmente ampio, elastico e di indirizzo da non poter costituire un vulnus della potestà legislativa regionale.

Pretendere che la cooperazione e la leale collaborazione si attuino nella forma dell'intesa, addirittura dell'intesa forte di cui all'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), significherebbe "degradare" il servizio civile universale a materia oggetto di competenza concorrente. Cosa ben diversa, invece, sarebbe il servizio civile volontario organizzato a livello locale, che risponderebbe, invece, a finalità che si esauriscono in prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività, estranee alla difesa della Patria (è richiamata la sentenza n. 309 del 2013).

3.2.3.- Con specifico riferimento alle censure promosse dalla Regione Lombardia, non fondate sarebbero le doglianze mosse in relazione all'art. 118, terzo comma, Cost.



Le materie dell'immigrazione e della tutela dei beni culturali non figurerebbero, infatti, tra i settori di intervento nei quali si realizzano le finalità del servizio civile universale.

Quand'anche, con evidente forzatura del dato letterale, le si volesse ricondurre alle lettere *g*) (promozione e tutela dei diritti umani) e *d*) (patrimonio storico, artistico e culturale) dell'art. 3 del d.lgs. n. 40 del 2017, non sarebbe comunque leso l'art. 118, terzo comma, Cost., che si limiterebbe a prescrivere forme di coordinamento e d'intesa, senza però imporre l'adozione dell'uno o dell'altro strumento. Spetterebbe alla discrezionalità del legislatore statale, dunque, la scelta della modalità di coinvolgimento più opportuna a realizzare un armonico coordinamento e temperamento degli interessi statali e regionali coinvolti. E, sebbene questa Corte abbia sempre più valorizzato l'intesa (è citata la sentenza n. 251 del 2016), quest'ultima non sarebbe l'unico strumento attraverso il quale si realizzerebbe la collaborazione fra i diversi livelli di governo.

3.3.- Per quanto concerne la questione relativa all'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017, promossa dalla Regione Veneto, secondo l'Avvocatura generale dello Stato la ricorrente incorrerebbe in un evidente errore d'impostazione.

Il principio di leale collaborazione, infatti, potrebbe articolarsi in differenti gradi di coinvolgimento regionale, a seconda del livello di programmazione in cui la codeterminazione della decisione deve concretizzarsi.

Più il livello di programmazione è generale e rispondente ad esigenze di coordinamento unitario e uniforme su tutto il territorio nazionale del servizio civile, più il coinvolgimento dovrebbe realizzarsi attraverso forme di codeterminazione della decisione elastiche (quali l'interpello, le consultazioni, gli scambi di informazioni o il parere). In questo senso, l'espressione «coinvolgimento delle regioni» dovrebbe essere letta come formula ampia e onnicomprensiva delle diverse e flessibili fasi dialogiche tra Stato e Regioni. In particolare, tale coinvolgimento dovrebbe intendersi quale partecipazione al processo di approvazione dei programmi, così che il sistema garantisca che le esigenze territoriali di ciascuna Regione siano coerentemente oggetto di valutazione ed apprezzamento qualificato.

Quando, invece, il livello di programmazione è più specifico e riguarda un ambito territoriale limitato, il coinvolgimento regionale dovrebbe realizzarsi nella forma dell'intesa, come previsto dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 40 del 2017 per i programmi di intervento che riguardano specifiche aree territoriali di una singola Regione o di più Regioni limitrofe.

Il legislatore delegato, dunque, avrebbe adottato una gradualità degli strumenti di leale collaborazione, rapportata al livello d'interesse coinvolto (sono richiamate le sentenze n. 213 e n. 63 del 2006, n. 467 e n. 50 del 2005), pur nell'affermata centralità dello Stato nelle materie di sua competenza esclusiva (è richiamata in particolare la sentenza n. 31 del 2006).

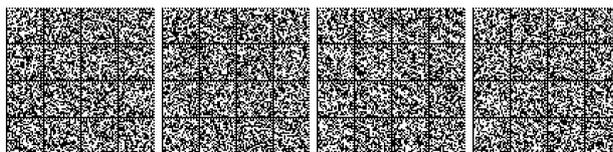
3.4.- Da ultimo, in riferimento alle questioni promosse da entrambe le ricorrenti riguardo all'art. 7, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 40 del 2017, le stesse sarebbero inammissibili e comunque non fondate.

3.4.1.- L'inammissibilità delle censure regionali deriverebbe dalla mancata contestuale impugnazione dell'art. 5, comma 9, del medesimo d.lgs., recante una norma d'identico tenore.

3.4.2.- Nel merito, la verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale atterrebbe senza dubbio all'organizzazione del servizio civile, di competenza esclusiva dello Stato. Si tratterebbe, infatti, di profili tesi ad assicurare quel coordinamento, strumentale all'esercizio unitario della funzione, che giustifica l'attribuzione allo Stato dei poteri di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale (è richiamata in particolare la sentenza n. 431 del 2005). Inoltre, l'approvazione non si risolverebbe in un controllo né finanziario, né di merito. Lo Stato, infatti, non svolgerebbe un sindacato sulle modalità di allocazione ed utilizzo delle risorse finanziarie regionali o sul contenuto dei programmi, se non al limitato fine di verificarne la coerenza con i principi e le finalità del servizio civile universale. Il provvedimento statale di approvazione, dunque, non costituirebbe un atto autoritativo ed unilaterale di controllo, né un'autorizzazione di spesa, ma un mero atto di coordinamento, anche al fine di evitare abusi e distorsioni del sistema.

Le Regioni, d'altronde, non potrebbero pretendere che sia loro riservato un trattamento diverso da quello previsto, in via generale, per tutti gli altri soggetti, pubblici e privati, legittimati ad attivare progetti di servizio autofinanziati. Tutti i progetti di servizio civile universale, infatti, quale che sia la fonte e la modalità di finanziamento, dovrebbero essere rispettosi della normativa statale di riferimento e coerenti con i principi e le finalità da questa indicati.

In questa prospettiva, la verifica demandata alla Presidenza del Consiglio dei ministri risulterebbe essenziale. In primo luogo, per ragioni di carattere giuridico-formale, perché in sua assenza la qualificazione dell'intervento proposto verrebbe in definitiva lasciata all'esclusiva valutazione del soggetto promotore e finanziatore. In secondo luogo, per altrettanto evidenti ragioni di ordine organizzativo-funzionale, tenuto conto che anche per i progetti autofinanziati gli adempimenti amministrativi rimarrebbero in capo all'amministrazione statale (pubblicazione del bando di selezione dei volontari, stipula dei relativi contratti, erogazione dell'assegno mensile, controlli, monitoraggi e verifiche ispettive).



3.4.3.- Con specifico riferimento alle doglianze della Regione Lombardia, non si comprenderebbe la ragione per la quale la disposizione impugnata violerebbe anche l'art. 118 Cost., dal momento che l'attrazione alla competenza statale delle funzioni si giustificerebbe proprio in ragione di quell'esigenza di esercizio unitario dei compiti postulata dal carattere nazionale ed universale del servizio civile

Del tutto oscuro sarebbe il riferimento operato agli artt. 97 e 118 Cost. per dimostrare la compressione dell'esercizio di funzioni amministrative di spettanza regionale, nonché il pregiudizio alla concreta operatività delle amministrazioni comunali. Le affermazioni sarebbero caratterizzate da un'assoluta apoditticità e genericità, mere petizioni di principio prive di qualsiasi aggancio testuale e, soprattutto, di qualsiasi indicazione circa le funzioni amministrative in questione.

4.- In prossimità dell'udienza del 17 aprile 2018 entrambe le Regioni hanno presentato memorie.

4.1.- Con riferimento alle questioni relative all'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, le ricorrenti ritengono non fondate le eccezioni d'inammissibilità dedotte dalla difesa statale. In particolare, la mancata contestuale impugnazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 40 del 2017 sarebbe del tutto irrilevante, venendo in contestazione non l'attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri della funzione di programmazione ivi prevista in via generale, ma l'assenza di un adeguato coinvolgimento regionale nell'approvazione dei piani. Pertanto, sarebbe proprio la disposizione impugnata, che prevede a tal fine il mero parere della Conferenza Stato-Regioni, a determinare la lesione delle prerogative regionali.

4.1.1.- La Regione Veneto specifica, inoltre, che non ogni attività solidaristica potrebbe essere ricondotta al concetto di «difesa non armata» della Patria, la quale dovrebbe comunque riferirsi ad una potenziale aggressione esterna o interna. Non a caso, l'art. 3 del d.lgs. n. 40 del 2017 prevedrebbe solo alla lettera *g*) la difesa non armata come settore d'intervento in cui si realizzano le finalità del servizio civile universale, mentre tutte le altre attività sarebbero elencate e previste in modo distinto e difficilmente potrebbero essere qualificate come attività difensive. Per tali profili, pertanto, il fondamento costituzionale della disciplina in esame sarebbero i valori di solidarietà di uguaglianza e di sviluppo della persona umana, e non l'art. 52 Cost.

4.1.2.- La Regione Lombardia sottolinea, infine, che le argomentazioni della difesa statale, in ogni caso, non supererebbero le eccezioni proposte dalla ricorrente, in quanto i riferimenti a «immigrazione» e «tutela dei beni culturali», di cui all'art. 118 Cost., non dovrebbero essere letti come «materie», ma come «servizi», che rientrerebbero nelle lettere *g*) e *d*) dell'art. 3 del d.lgs. n. 40 del 2017. Inoltre, l'art. 118 Cost. si riferirebbe a forme di coordinamento ed intesa e non a un mero coinvolgimento rimesso alla discrezionalità del legislatore statale.

4.2.- Riguardo alla questione concernente l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017, secondo la Regione Veneto il legislatore statale avrebbe previsto una differenza tra un livello di programmazione generale e un livello di programmazione locale, senza che però a ciò sia collegato un differente grado di dettaglio dei programmi. Conseguentemente, anche la programmazione generale potrebbe essere di estremo dettaglio, con la necessità, quindi, dell'intesa, alla luce del principio di leale collaborazione.

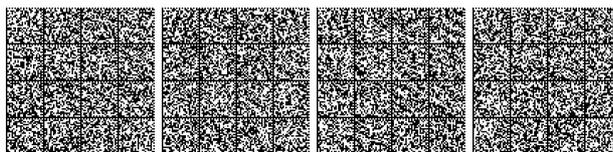
L'argomentazione della difesa statale potrebbe essere convincente solo se la legislazione prevedesse piani d'intervento generali a maglie larghe e piani d'intervento d'area di dettaglio. Invece, i piani d'intervento generali potrebbero riguardare anche una singola Regione e, pertanto, non vi sarebbe motivo alcuno di non richiedere anche per essi l'intesa con la stessa.

4.3.- Infine, in relazione alle questioni riferite all'art. 7, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 40 del 2017, secondo entrambe le ricorrenti l'eccezione d'inammissibilità per la mancata contestuale impugnazione dell'art. 5, comma 9, tra l'altro priva di argomentazione, sarebbe non fondata, perché non si vedrebbe il motivo per cui tale mancata impugnazione possa portare di per sé all'inammissibilità della questione. Inoltre, l'art. 5, comma 9, non solo opererebbe in via residuale, ma non farebbe riferimento alle Regioni, indicando tra i destinatari gli «altri enti pubblici territoriali».

4.3.1.- La Regione Veneto sottolinea che il d.lgs. n. 40 del 2017 non individuerrebbe in modo esplicito né i criteri, né le finalità del controllo attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che, dunque, dovrebbero essere desunti dalla legge delega. I criteri ivi indicati, però, sarebbero necessariamente generali e non potrebbero assumere il ruolo di parametro di riferimento per la valutazione dei programmi regionali, per la loro non sufficiente determinatezza. Un controllo fondato su parametri così vaghi, pertanto, rappresenterebbe un'evidente lesione dell'autonomia di spesa della Regione.

5.- Anche la difesa statale ha presentato ulteriori memorie in cui, oltre a ribadire le conclusioni già illustrate nei due atti di costituzione, ha eccepito un ulteriore motivo d'inammissibilità, relativo a tutte le censure promosse dalle ricorrenti.

5.1.- La Conferenza unificata, in data 24 novembre 2016, ha espresso, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 106 del 2016, parere favorevole sullo schema del d.lgs. n. 40 del 2017, con talune proposte emendative, riferite anche alle disposizioni impugnate, accolte dal Governo. Dal processo verbale della relativa seduta, inoltre, non risulterebbe alcuna manifestazione di dissenso da parte delle Regioni ricorrenti.



Pertanto, si sarebbe determinata l'acquiescenza delle Regioni rispetto al contenuto del decreto, con la conseguente inammissibilità dell'impugnativa. Infatti, la giurisprudenza di questa Corte, a detta della difesa statale, sarebbe da tempo orientata nel senso di ritenere inammissibili i ricorsi proposti avverso atti alla cui formazione i ricorrenti abbiano contribuito con il proprio assenso (è richiamata sentenza n. 507 del 2002). Solo la manifestazione esplicita del dissenso, anteriore all'approvazione della normativa oggetto di concertazione e puntualmente documentato, renderebbe ammissibile un'impugnativa, da parte della Regione dissenziente, dell'atto normativo, nel testo poi definitivamente approvato (viene citata la sentenza n. 275 del 2011).

6.- All'udienza del 17 aprile 2018, su istanza della Regione Veneto accolta dalle altre parti, è stato disposto il rinvio della discussione di entrambi i giudizi, successivamente fissata per l'udienza del 3 luglio 2018. Tale rinvio trovava giustificazione nell'entrata in vigore del decreto legislativo 13 aprile 2018, n. 43 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, concernente: «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106»), recante interventi correttivi al d.lgs. n. 40 del 2017.

7.- In prossimità dell'udienza del 3 luglio 2018 tutte le parti hanno presentato memorie.

7.1.- La Regione Lombardia, oltre a ribadire le conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo, ha replicato alle argomentazioni della difesa statale, nonché preso in considerazione le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 43 del 2018 che, in ogni caso, lascerebbero impregiudicate le censure relative all'art. 7, comma 1, lettera d).

7.1.1.- La parte ricorrente sottolinea, in primo luogo, che le modifiche apportate, rispettivamente, dagli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 43 del 2018 all'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, nonché all'art. 7, comma 1, lettera a), non muterebbero la sostanza delle disposizioni impugnate. Il legislatore statale, infatti, ha introdotto l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali) - sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l'approvazione dei piani di servizio civile universale. Tuttavia, qualora non si raggiunga l'intesa, il Consiglio dei ministri può comunque provvedere con deliberazione motivata.

La nuova formulazione dell'art. 4, comma 4, dunque, non avrebbe carattere soddisfacente, poiché consentirebbe il superamento unilaterale del dissenso regionale per il raggiungimento dell'intesa, mentre sarebbe stato necessario prevedere un'intesa forte. Ciò contrasterebbe altresì con l'esigenza di unitarietà che, in quanto espressione dell'art. 118, primo comma, Cost., sarebbe il fondamento della chiamata in sussidiarietà e, conseguentemente, dell'intesa stessa (sul punto si richiama la sentenza n. 121 del 2010).

Inoltre, il Governo non avrebbe dato alcun elemento che comprovi la mancata applicazione delle disposizioni impugnate, mentre, anzi, vi sarebbe stata una prima fase sperimentale di esecuzione delle stesse (di cui all'avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale del 3 agosto 2017).

Non si determinerebbero, in definitiva, le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale perché debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (sul punto sono richiamate le sentenze n. 246, n. 228, n. 218 e n. 187 del 2013 e n. 300 del 2012) e la questione dovrebbe essere trasferita sulla nuova formulazione dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017 (vengono richiamate le sentenze n. 219 del 2013 e n. 162 del 2007).

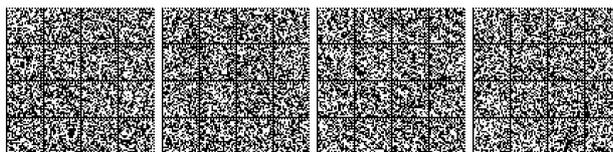
7.1.2.- La Regione Lombardia, in secondo luogo, contesta l'eccezione d'inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, per intervenuta acquiescenza alla luce del parere favorevole espresso dalla Conferenza unificata sullo schema del decreto legislativo impugnato.

Le pronunce richiamate dalla difesa statale a sostegno di tale tesi, adottate da questa Corte in sede di conflitto di attribuzione, non sarebbero pertinenti, in quanto relative al perfezionamento d'intesa, che si sostanziano in una paritaria codeterminazione del contenuto dei provvedimenti da adottare (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 121 del 2010, n. 21 del 2006 e n. 27 del 2004). Questione del tutto differente, invece, sarebbe l'espressione del parere sugli schemi di provvedimenti legislativi, che mai potrebbe assumere quel carattere negoziale proprio degli atti d'intesa.

7.2.- Anche la Regione Veneto, oltre a ribadire le argomentazioni di cui al ricorso introduttivo, ha replicato alle eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa statale, argomentando altresì riguardo alle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 43 del 2018.

7.2.1.- Siffatte innovazioni non sarebbero soddisfattive delle ragioni espresse nel ricorso.

Il legislatore statale, infatti, avrebbe previsto una mera intesa debole, mentre sarebbe stato necessario stabilire strumenti di cooperazione con meccanismi per il superamento delle divergenze basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione, senza la possibilità dell'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011 e n. 378 del 2005).



Dunque, sarebbero sostanzialmente rimaste immutate, sia la lesione alle competenze regionali lamentate con l'originario ricorso, sia l'essenza della norma impugnata, che contemplerebbe comunque la possibilità di una decisione unilaterale su materie di competenza anche regionale. Pertanto, dovrebbe disporsi il trasferimento della questione di legittimità costituzionale dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, dalla sua versione originale a quella novellata (da ultimo, è richiamata la sentenza n. 44 del 2018).

7.2.2.- Inoltre, non sarebbe fondata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per intervenuta acquiescenza.

Com'è noto, infatti, nel processo costituzionale non troverebbe applicazione tale istituto, per cui la circostanza che in sede di Conferenza unificata sia stato dato un parere favorevole allo schema di decreto legislativo non precluderebbe la possibilità di proporre successivamente ricorso avverso il medesimo (tra le tante, si richiamano le sentenze n. 187 e n. 165 del 2011, n. 40 del 2010, n. 98 del 2007, n. 74 del 2001 e n. 20 del 2000).

7.3.- L'Avvocatura generale dello Stato, oltre a dar conto delle vicende successive alla proposizione dei ricorsi, ha insistito nel rigetto degli stessi, ribadendo le eccezioni d'inammissibilità e le ragioni di non fondatezza argomentate nell'atto di costituzione.

7.3.1.- In particolare, troverebbe conferma l'inammissibilità delle censure regionali relative all'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, in quanto il potere statale di programmazione, organizzazione e attuazione del servizio civile universale, di cui al successivo art. 6, non sarebbe stato oggetto di censura da parte delle ricorrenti. Inoltre, tale potere sarebbe disciplinato già dall'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge n. 106 del 2016, che si limiterebbe a prevedere un generico coinvolgimento regionale nella sola fase di realizzazione dei programmi da parte di enti locali, altri enti pubblici territoriali ed enti del terzo settore. Siffatta disposizione della legge di delega non sarebbe stata oggetto d'impugnazione da parte delle Regioni, con conseguente ulteriore ragione d'inammissibilità dei ricorsi.

7.3.2.- Con riferimento alle novità introdotte dal d.lgs. n. 43 del 2018, la difesa statale sottolinea che le stesse comporterebbero, in relazione alle censure promosse nei confronti dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, la totale cessazione della materia del contendere, poiché per l'approvazione dei piani è ora necessaria l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia, inoltre, renderebbe del tutto coerente il richiamo all'intesa ex art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), tenuto conto, tra l'altro, che la stessa distinzione tra intesa debole e intesa forte non avrebbe più ragione di esistere. Come sottolineato da questa Corte, infatti, anche per le intese di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997 sarebbero comunque previsti meccanismi di superamento del dissenso, sostanzialmente basati sulla necessità di una pregnante e stringente motivazione. Eventuali difetti di questa motivazione e della dialettica ad essa sottesi, semmai, potrebbero essere fatti valere dalle Regioni nelle sedi appropriate, anche in sede di giudizio sui conflitti d'attribuzione (sul punto è richiamata la sentenza n. 1 del 2016).

Ricorrerebbero, quindi, i presupposti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per la cessazione della materia del contendere (viene richiamata, da ultimo, la sentenza n. 59 del 2017), ossia il carattere satisfattivo delle modifiche legislative e la mancata applicazione delle disposizioni impuginate (circostanza, quest'ultima, documentata dall'amministrazione competente).

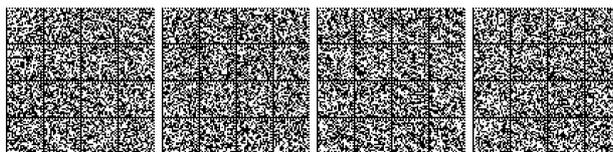
Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto (reg. ric. n. 43 del 2017) e la Regione Lombardia (reg. ric. n. 44 del 2017) hanno impugnato diverse disposizioni del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106).

In particolare, entrambe le Regioni censurano l'art. 4, comma 4 - la Regione Lombardia in connessione con l'art. 3 - e l'art. 7, comma 1, lettera *d*), mentre la sola Regione Veneto impugna l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017.

2.- In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i due giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- Un primo gruppo di censure, promosse da entrambe le ricorrenti, concerne l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, ove si prevede che l'attività di programmazione del servizio civile universale è predisposta «dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti per i settori previsti dall'articolo 3 e le regioni e sono



approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

La sola Regione Lombardia censura tale disposizione in connessione con l'art. 3, che individua i settori di intervento nei quali si realizzano le finalità del servizio civile universale.

3.1.- Secondo la Regione Veneto, la disposizione impugnata sarebbe lesiva degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione. Infatti, a fronte delle forme d'intesa previste nel caso di attività dove sono particolarmente intrecciati i compiti dei vari livelli di governo, si stabilirebbe una modalità di programmazione del servizio civile universale decisa con l'acquisizione di un semplice parere della Conferenza Stato-Regioni, preceduta da una generica consultazione delle Regioni.

3.2.- La Regione Lombardia, invece, asserisce che gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 40 del 2017 violerebbero il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 114, primo comma, e 118, terzo comma, Cost., il principio di attribuzione di cui all'art. 117 Cost. e il principio di sussidiarietà, come declinato all'art. 118, primo comma, e all'art. 120, secondo comma, Cost. Anche per tale parte ricorrente, in settori che rientrerebbero chiaramente in ambiti di competenza legislativa e amministrativa delle Regioni, sarebbe necessaria l'intesa in Conferenza Stato-Regioni sulla programmazione.

4.- La sola Regione Veneto censura l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017, in forza del quale i programmi di intervento «sono presentati da soggetti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, previa pubblicazione di un avviso pubblico, e sono valutati ed approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle regioni interessate e nei limiti della programmazione finanziaria prevista all'articolo 24».

Tale disposizione lederebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., poiché, in virtù dell'intreccio di competenze, sarebbe da ritenersi necessaria un'intesa, sia al fine del rispetto delle attribuzioni regionali, sia come corretta forma di raccordo tra l'azione del Governo e quella delle Regioni.

5.- Da ultimo, entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 7, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 40 del 2017. Ivi, è stabilito che le Regioni «attuano programmi di servizio civile universale con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto.»

5.1.- La Regione Veneto ritiene tale disposizione lesiva dell'art. 119, primo comma, Cost., in quanto l'approvazione si concretizzerebbe in una sorta di controllo preventivo, autoritativo ed unilaterale, senza alcuna forma di accordo con le Regioni, relativamente a funzioni di competenza delle stesse e attuate con provvedimenti interamente finanziati con risorse proprie.

5.2.- Secondo la Regione Lombardia, invece, sarebbero violati i principi di buona amministrazione, proporzionalità e ragionevolezza, di cui all'art. 97 Cost., incidendo sul principio di attribuzione ex art. 117 Cost., e il principio di autonomia finanziaria di spesa di cui all'art. 119, primo comma, Cost. L'approvazione, infatti, costituirebbe un improprio e illegittimo subprocedimento all'interno del procedimento regionale, espressione della volontà governativa di esercitare un controllo finanziario e di merito dei programmi regionali di servizio civile.

6.- Prima di esaminare le singole questioni deve rigettarsi l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa statale, relativa a tutte le censure promosse dalle Regioni ricorrenti, per intervenuta acquiescenza, desumibile dal parere favorevole sullo schema del d.lgs. n. 40 del 2017 espresso dalla Conferenza unificata.

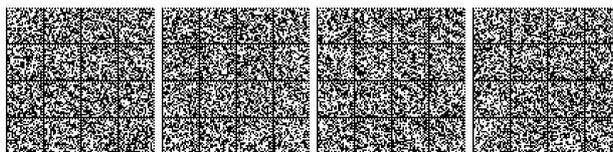
Com'è noto, infatti, l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 169 del 2017, n. 231 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

7.- Ciò premesso, possono essere prese in esame le questioni promosse da entrambe le ricorrenti in relazione all'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, dalla sola Regione Lombardia in connessione con l'art. 3.

7.1.- In via preliminare, devono essere esaminate le sopravvenute modifiche all'art. 4, comma 4, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2018, n. 43 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, concernente: «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106»).

7.1.1.- Tali modifiche, in primo luogo, non possono ritenersi idonee a determinare la cessazione della materia del contendere.

Com'è noto, a tal fine sono necessarie la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso, nonché la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2018, n. 59 del 2017, n. 246, n. 228 e n. 187 del 2013).



Se la seconda delle condizioni indicate potrebbe dirsi realizzata - poiché, come confermato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale, la prima fase sperimentale non ha comportato l'adozione dei piani - le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 43 del 2018 non possono ritenersi soddisfattive delle ragioni delle ricorrenti.

L'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, infatti, viene censurato non tanto per la previsione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni sul decreto di adozione dei piani, quanto per la mancata previsione dell'intesa "forte" di cui all'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3). La novella legislativa, invece, ha introdotto l'intesa ex art. 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), che, decorso il termine ivi previsto, può essere superata con delibera motivata del Consiglio dei ministri.

7.1.2.- Ciò precisato, non può ritenersi possibile il trasferimento delle questioni sulla nuova formulazione dell'art. 4, comma 4.

Com'è noto, «la questione di legittimità deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenze n. 30 e n.193 del 2012). Il trasferimento deve invece escludersi se, a seguito della modifica, la disposizione risulti dotata "di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria" (sentenza n. 219 del 2013); nel qual caso la nuova disposizione va impugnata con autonomo ricorso, senza che sia possibile il trasferimento che altrimenti "supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione" (sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015, n. 138 del 2014 e n. 300 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 32 del 2012)» (sentenza n. 44 del 2018).

È indubbio che l'intesa, debole o forte che sia, costituisce comunque un atto radicalmente diverso dal parere. Nel primo caso, infatti, la Conferenza Stato-Regioni partecipa alla definizione del contenuto dell'atto; nel secondo caso, invece, svolge un mero ruolo consultivo in relazione ad un contenuto predeterminato da un altro soggetto.

Da ciò si desume l'insussistenza dei presupposti per il trasferimento della questione sulla disposizione sopravvenuta e, pertanto, lo scrutinio di costituzionalità deve essere effettuato sul testo originario dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017.

7.2.- Sempre in via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità delle censure regionali per la mancata contestuale impugnazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 40 del 2017, che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri la competenza in materia di programmazione, organizzazione e attuazione del servizio civile universale. Si tratterebbe, inoltre, di una disposizione il cui contenuto sarebbe già indicato dall'art. 8, comma 1, lettera d), della legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), ove chiaramente si attribuisce allo Stato la competenza in materia di programmazione, prevedendo un intervento delle Regioni solo per la realizzazione dei programmi, tra l'altro nella forma di un generico coinvolgimento. Tale disposizione di delega non sarebbe stata al tempo impugnata dalle ricorrenti.

L'eccezione non è fondata.

Le ricorrenti, infatti, non contestano l'attribuzione allo Stato della potestà di programmazione in materia di servizio civile nazionale. Oggetto di censura, invece, è la mancata previsione di un adeguato coinvolgimento regionale sul decreto di adozione dei piani, poiché per tali profili la programmazione interferirebbe con competenze delle Regioni.

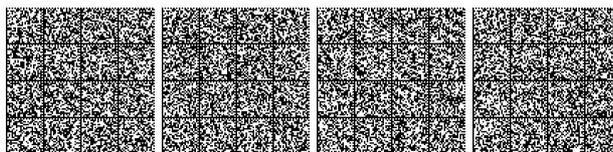
Correttamente, pertanto, è stato impugnato il solo art. 4, comma 4, che, nel declinare le modalità in cui la programmazione deve esercitarsi, lederebbe, a detta delle ricorrenti, le competenze regionali e il principio di leale collaborazione, di per sé non violati dalla mera attribuzione allo Stato delle funzioni programmatiche, bensì dalle modalità di esercizio delle stesse.

7.3.- Nel merito le questioni non sono fondate.

7.3.1.- Le disposizioni oggetto di censura disciplinano taluni aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, che devono essere ricondotti alla potestà esclusiva statale in materia di «difesa» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

Come già affermato da questa Corte, infatti, l'art. 52 Cost. configura la difesa della Patria come sacro dovere, che ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Si tratta di un dovere che si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale e trascende lo stesso dovere del servizio militare.

Da ciò derivano, pertanto, la possibilità e l'utilità di adempiere ad esso anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). Si tratta di attività che corroborano il tessuto connettivo della società, con ciò rafforzando il senso di appartenenza alla comunità nazionale e realizzando in tal modo una difesa della Patria non meno pregnante di quella propria del servizio militare (sentenza n. 119 del 2015).



Il legame tra gli artt. 52 e 2 Cost., riconosciuto anche dalle parti ricorrenti, costituiva una caratteristica del servizio civile già quando lo stesso era disciplinato quale alternativa alla leva obbligatoria. La sospensione di quest'ultima, pur configurando ora tale servizio quale frutto di una scelta volontaria, non muta né la natura, né le finalità dell'istituto.

La volontarietà, che caratterizza ormai lo stesso servizio militare, riguarda, d'altronde, solo la scelta iniziale, in quanto il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, «che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva e organizzativa. D'altra parte, il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa.» (sentenza n. 228 del 2004).

7.3.2.- Alla luce di tale ricostruzione, pertanto, la disciplina del servizio civile nazionale, anche di quello di natura volontaria, non può che rientrare nella competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., ove si riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate», ma anche la «difesa», che, come sottolineato, comprende altresì forme di difesa "civile", concorrenti con la difesa "armata" della Patria (sentenze n. 119 del 2015 e n. 228 del 2004).

Come già affermato da questa Corte, nella potestà esclusiva dello Stato rientrano gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, mentre quelli concernenti i vari settori materiali restano soggetti alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente (sentenze n. 431 del 2005 e n. 228 del 2004).

La legge regionale, dunque, può senz'altro intervenire negli ambiti di propria competenza, nel rispetto però delle linee d'indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale e delle norme di produzione statale recanti le caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale, non potendosi mai rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni (sentenza n. 309 del 2013).

Quanto affermato, nondimeno, non esclude che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, l'esercizio delle funzioni amministrative sia improntato al rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 58 del 2007). Le esigenze di una disciplina unitaria, d'altronde, in un ordinamento a struttura regionalista fondato sui principi di cui all'art. 5 Cost., non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili, specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle Regioni (sentenza n. 61 del 2018).

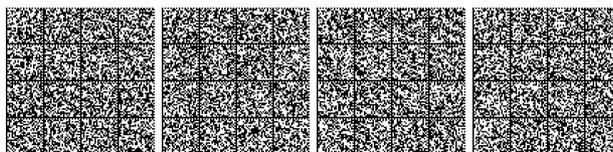
7.3.3.- Ciò precisato, l'art. 4 del d.lgs. n. 40 del 2017 disciplina la programmazione del servizio civile universale, realizzata con un piano triennale, articolato per piani annuali e attuato attraverso gli specifici programmi d'intervento proposti dagli enti di servizio civile universale.

Attraverso i piani, tenuto conto del contesto nazionale, internazionale, delle specificità delle aree geografiche e delle risorse disponibili, sono definiti gli obiettivi generali del servizio civile, gli interventi, con l'indicazione di quelli prioritari, nonché i relativi standard qualitativi. Gli interventi possono riguardare i vari settori previsti dall'art. 3 del medesimo d.lgs. n. 40 del 2017, che attengono ad ambiti diversi, di competenza statale e regionale. Ai sensi dell'impugnato art. 4, comma 4 - nella sua formulazione originaria - i piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle Regioni, e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Tale disciplina può essere senz'altro ricondotta agli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile universale, di competenza esclusiva dello Stato, in quanto tesa a garantire l'unitarietà del servizio.

La funzione di programmazione - allocata in capo allo Stato (nella specie all'Ufficio nazionale per il servizio civile) già dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64) - risulta coesistente alla realizzazione degli obiettivi generali e delle finalità del servizio civile universale. La natura "nazionale" del servizio, infatti, rende necessaria l'attribuzione allo Stato del potere di dettare le linee generali sugli interventi, indicando quelli prioritari, e di disciplinare le caratteristiche minime che gli stessi interventi debbano avere. L'attuazione da parte delle Regioni, d'altronde, deve pur sempre avvenire «nel rispetto delle linee di programmazione, indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale» (sentenza n. 431 del 2005).

Dunque, in virtù dell'ascrizione della disciplina alla competenza esclusiva statale, non vi è alcuna lesione del riparto costituzionale di competenze. L'incidenza sulle attribuzioni regionali, invece, è una conseguenza della stessa natura del titolo d'intervento dello Stato, non dell'allocazione in capo a quest'ultimo di funzioni amministrative in materie di potestà delle Regioni, senza che possa così configurarsi una violazione dell'art. 118 Cost. Non sussiste, infatti, quella chiara sovrapposizione di competenze che richiede che gli interventi statali siano concertati con le Regioni attraverso il coinvolgimento delle stesse in sede d'intesa (sentenza n. 61 del 2018).



Il legislatore statale, nondimeno, tenuto conto che il principio di leale collaborazione permea l'ordinamento nel suo complesso (tra le tante, sentenze n. 21 del 2016 e n. 50 del 2008), ha comunque previsto varie forme di partecipazione delle Regioni. Il d.lgs. n. 40 del 2017, infatti, stabilisce un coinvolgimento regionale su tutti gli aspetti della programmazione, ivi compresi gli standard dei programmi e dei progetti, sia nella fase di predisposizione dei piani, sia in quella di approvazione degli stessi. Rispetto al d.lgs. n. 77 del 2002, che prevedeva solo un parere della Conferenza Stato-Regioni sulla determinazione delle caratteristiche dei progetti di servizio civile (art. 6, comma 1) e sulla programmazione delle risorse (art. 4, comma 1), anzi, la disciplina in esame costituisce un deciso avanzamento nel senso del coinvolgimento regionale.

Si tratta di strumenti di partecipazione adeguati e rispettosi del principio di leale collaborazione (tra l'altro ulteriormente rafforzati in seguito alle modifiche di cui al d.lgs. n. 43 del 2018). Un eccessivo dettaglio dei piani e dei programmi, tale da interferire con la programmazione regionale nelle materie in cui il servizio civile si realizza, semmai, potrebbe comportare un vizio degli stessi atti amministrativi con cui detti piani sono adottati, per il mancato rispetto dei criteri individuati dallo stesso art. 4, comma 4.

8.- Anche le questioni promosse dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017 non sono fondate.

8.1.- L'art. 5 disciplina la valutazione e l'approvazione dei programmi di intervento, articolati in progetti presentati dai soggetti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale. Non c'è dubbio che in tal caso le competenze regionali necessitano uno spazio maggiore rispetto alla disciplina delle linee generali della programmazione, in quanto la realizzazione dei progetti può incidere direttamente su attività di competenza delle Regioni e sui relativi territori.

Il d.lgs. n. 77 del 2002 prevedeva, a tal proposito, un sistema articolato in base all'attinenza territoriale dei progetti d'intervento. L'art. 6, infatti, attribuiva all'Ufficio nazionale per il servizio civile, sentite le Regioni e le Province autonome, l'esame e l'approvazione dei progetti di rilevanza nazionale, presentati da enti e amministrazioni nazionali. Per gli enti ed organizzazioni che svolgevano attività nell'ambito delle competenze regionali e sul relativo territorio, invece, la valutazione e l'approvazione dei progetti spettavano alle Regioni, che dovevano comunque comunicare i progetti approvati all'Ufficio nazionale per il nulla osta. Sulla conformità di tale sistema al riparto di competenze costituzionali questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi con la sentenza n. 228 del 2004.

Il d.lgs. n. 40 del 2017 accentra nella Presidenza del Consiglio dei ministri la valutazione di tutti i progetti, senza però sacrificare l'autonomia regionale. Quando il progetto riguarda una specifica Regione o più Regioni limitrofe, infatti, l'approvazione non può prescindere dall'intesa con queste ultime (art. 5, comma 6). Per i progetti che, invece, hanno un impatto che eccede i territori di specifiche Regioni, spetta alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito, sia di effettuare la valutazione e l'approvazione degli stessi nei limiti della programmazione finanziaria prevista, sia di identificare, in relazione ai caratteri degli stessi progetti, le forme più appropriate di coinvolgimento delle Regioni (art. 5, comma 5). Dunque, non rileva la natura nazionale o regionale dell'ente che presenta il progetto, bensì l'impatto territoriale di quest'ultimo.

La disciplina di cui all'impugnato art. 5, comma 5, rientra nella potestà esclusiva statale, in quanto ha ad oggetto la valutazione di programmi e progetti che eccedono le specificità dei singoli territori, che devono essere necessariamente valutati e approvati dallo Stato, poiché si tratta degli strumenti attraverso i quali si realizzano in concreto gli obiettivi del servizio civile universale. Il coinvolgimento regionale, comunque salvaguardato, potrà realizzarsi nelle forme più opportune in relazione alla specificità degli interventi, con l'eventuale possibilità per le Regioni di far valere l'illegittimità dello strumento prescelto quando non adeguato.

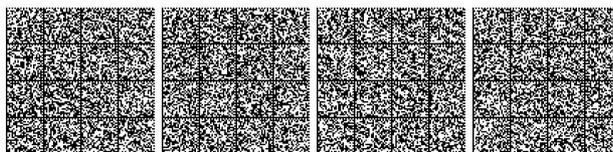
9.- Da ultimo, debbono esaminarsi le questioni promosse da entrambe le ricorrenti riguardo all'art. 7, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 40 del 2017.

9.1.- In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità, sollevata dalla difesa statale riguardo ad entrambi i ricorsi, in virtù della mancata impugnazione del comma 9 dell'art. 5 del d.lgs. n. 40 del 2017, che individua in via generale i soggetti legittimati ad attuare - con risorse proprie - i programmi di servizio civile. Si tratta, in particolare, delle amministrazioni pubbliche, degli enti locali, degli altri enti pubblici territoriali e degli enti del terzo settore. Il successivo art. 7, comma 1, lettera d), prevede tale possibilità con specifico riferimento alle Regioni.

A prescindere dalla dubbia applicabilità dell'art. 5, comma 9, alle Regioni, che non sono ivi esplicitamente menzionate, la mancata impugnazione dello stesso non costituisce, di per sé, un motivo d'inammissibilità. Infatti, l'art. 7, comma 1, lettera d), è comunque astrattamente idoneo a ledere le prerogative regionali e il risultato di un eventuale accoglimento della questione, anzi, sarebbe anche quello di chiarire la non applicazione alle Regioni dello stesso art. 5, comma 9, confermando così la sussistenza dell'interesse a ricorrere.

9.2.- Nel merito le questioni non sono fondate.

9.2.1.- L'art. 24 del d.lgs. n. 40 del 2017, nel disciplinare il fondo per il servizio civile nazionale, prevede che lo stanziamento delle relative risorse, da destinare all'attuazione degli interventi di servizio civile universale, sia oggetto di una specifica programmazione, attraverso un documento approvato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, sentita, tra gli altri, la Conferenza Stato-Regioni.



L'art. 7, comma 1, lettera *d*), qui impugnato, attribuisce alle Regioni la possibilità di dare attuazione, con risorse proprie, dunque al di fuori della programmazione di cui all'art. 24, ai programmi di servizio civile universale. Tuttavia, tale attuazione è subordinata all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale.

L'approvazione prevista dalla disposizione impugnata attiene precipuamente all'organizzazione del servizio civile, espressione di quei poteri di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale attribuiti alla potestà esclusiva statale, senza che possa configurarsi una lesione delle competenze regionali.

D'altronde, sebbene avvenga con risorse regionali, l'attuazione dei progetti di servizio civile universale deve pur sempre essere coerente con la normativa statale di riferimento e con i principi e le finalità da questa indicati. Per tali aspetti, pertanto, il ruolo delle Regioni non può essere diverso da quello delle altre amministrazioni.

L'intervento dello Stato, quindi, costituisce un atto di coordinamento amministrativo, limitato alla verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale, che in alcun modo è idoneo a ledere le competenze amministrative regionali. Esso, inoltre, non si configura come un controllo di merito sull'attuazione dei programmi, né come un controllo finanziario, non introducendo alcun vincolo all'autonomia finanziaria delle Regioni di cui all'art. 119 Cost.

Si tratta, in definitiva, del potere di valutare la coerenza degli interventi con quanto previsto dai piani approvati ai sensi del precedente art. 4, allo stesso modo di quanto avviene per i progetti valutati nell'ambito delle risorse previste dal successivo art. 24, ai sensi dell'art. 5, comma 5. La qual cosa non potrebbe essere diversamente, trattandosi, come già sottolineato, di interventi di servizio civile nazionale, che devono comunque essere conformi agli obiettivi e agli indirizzi generali in materia di servizio civile universale, nonché agli standard qualitativi. È su tali criteri, dunque, che si basa la verifica attribuita allo Stato in sede di approvazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, e, in connessione con l'art. 3, dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 114, primo comma, 117, 118, primo e terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 40 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., con il ricorso iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2017;

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 40 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 119, primo comma, Cost., e dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 97, 117 e 119, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180171



N. 172

Sentenza 5 giugno - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica (esenzione ticket per minori dati in affidamento e minori in adozione per i primi due anni di presa in carico; attribuzione all’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente [ARPA] della natura di ente del settore sanitario) - Bilancio e contabilità pubblica (autorizzazioni di spesa, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: contributo ai Comuni per gli interventi di smaltimento dell’amianto e fondo di sostegno ad imprese danneggiate da cantieri pubblici; istituzione del comitato promotore delle “Vie del Vento”) - Paesaggio (piani paesaggistici territoriali e procedure autorizzatorie) - Impiego pubblico (inclusione nell’ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità anche del personale in posizione di comando dell’ARPA) - Professioni (riconoscimento e valorizzazione delle competenze degli operatori del settore motorio e sportivo).

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56.

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

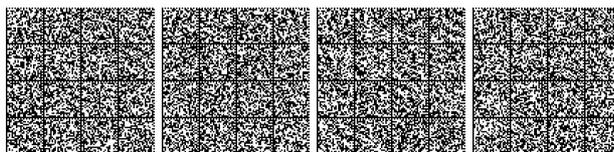
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-30 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 3 novembre 2017, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Udito nell’udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
udito l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24-30 ottobre 2017 e depositato il 3 novembre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli artt. 3, 9, 81, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettere l) e s), e terzo, della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.



La Regione Siciliana non si è costituita in giudizio.

2.- Con riferimento all'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, il ricorrente ha osservato che la norma ha modificato l'art. 30 della legge della Regione Siciliana 14 aprile 2009, n. 5 (Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale), includendo i minori affidati dall'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per un periodo iniziale di presa in carico pari ad anni due, nella categoria dei soggetti esentati dal pagamento del ticket per l'erogazione di prestazioni sanitarie.

La difesa dello Stato rappresenta che la normativa nazionale, e segnatamente l'art. 8, comma 16, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), prevede l'esenzione del ticket solo per i cittadini di età inferiore ai sei anni e superiore a sessantacinque anni, se appartenenti ad un nucleo familiare con reddito complessivo, riferito all'anno precedente, non superiore a lire settanta milioni.

La normativa statale individua, quale criterio di applicazione del beneficio, il reddito del nucleo familiare di appartenenza del minore, criterio che però non è utilizzabile per i minori di anni sei affidati dall'autorità giudiziaria presso comunità-alloggio e case-famiglia, mancando un nucleo familiare di riferimento.

Per tale ragione, prosegue la difesa dello Stato, in sede di Comitato dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), erano stati superati i rilievi formulati avverso la previsione originaria dell'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2009, che aveva esteso il beneficio dell'esenzione dal ticket alla categoria dei minori affidati a case-famiglia e comunità-alloggio, senza ulteriori indicazioni relative al reddito.

Nel caso di minori affidati a famiglia ospitante e in adozione, invece, vi è l'inserimento in famiglie determinate, aventi un reddito specifico e, quindi, l'allargamento a costoro del beneficio dell'esenzione dal ticket sanitario si tradurrebbe nell'individuazione di un livello di assistenza sanitaria ulteriore, rispetto a quello previsto dalla normativa nazionale, che sarebbe illegittimo in una Regione, qual è la Sicilia, sottoposta a piano di rientro da disavanzo sanitario.

Secondo la difesa dello Stato la ragione di illegittimità costituzionale risiede proprio in tale ultima circostanza poiché, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», le Regioni sottoposte a Piano di rientro non possono effettuare spese non obbligatorie.

La previsione di un ulteriore livello di assistenza sanitaria, rispetto a quello statale, da parte della Regione Siciliana, dunque, eccedendo dalle competenze definite dagli artt. 14 e 17 dello statuto regionale, sarebbe in contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost. poiché lesiva del principio di coordinamento della finanza pubblica, costituito dall'obbligo di contenimento della spesa pubblica sanitaria, a cui sono tenute le Regioni soggette a piano di rientro.

3.- Con il medesimo ricorso la difesa dello Stato impugna l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, in base al quale l'assessore regionale per l'energia è tenuto ad emanare un bando per la concessione di contributi ai Comuni che redigono il Piano comunale amianto e realizzano i relativi interventi, e, a tali fini, autorizza la spesa di due milioni di euro, per l'esercizio finanziario 2017, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020.

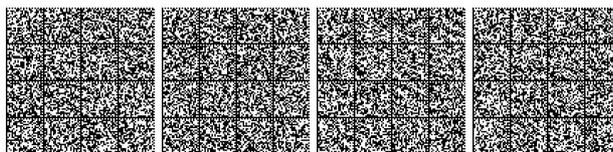
Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che la Regione Siciliana, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) 10 agosto 2016, n. 26 (Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: Piano per il Mezzogiorno. Assegnazione risorse), ha avuto assegnati 2.320,0 milioni di euro nell'ambito del Fondo sviluppo e coesione; tuttavia tali risorse sono destinate alla realizzazione dei soli interventi inclusi nel Patto per il Sud, tra cui non sembra esservi quello previsto dall'art. 23 della legge impugnata. Conseguentemente la norma sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. poiché priva di copertura finanziaria.

4.- Analoghe ragioni sorreggono l'impugnativa dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che ha autorizzato la spesa di due milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione per la costituzione di un fondo di sostegno delle imprese e/o per favorirne la defiscalizzazione.

Secondo la difesa dello Stato anche tale intervento non sarebbe stato incluso nel Patto per il Sud e, pertanto, la norma, utilizzando somme vincolate per scopi diversi da quelli di destinazione, sarebbe priva di copertura finanziaria.

L'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 è impugnato anche per un diverso profilo, ovvero per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, poiché contemplerebbe una misura di aiuto alle imprese e, quindi, avrebbe dovuto essere subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 43 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, assumendone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché con gli artt. 14 e 17 dello statuto regionale, poiché la norma, nel prevedere la costituzione di un Comitato promotore delle "Vie del Vento", non ha precisato che la partecipazione ad esso avvenga a titolo gratuito, come è imposto dal principio di coordinamento di finanza pubblica, espresso dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 31 maggio 2010, n. 122.



6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ritenendo che violi gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 146 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché l'art. 14, lettera *n*), dello statuto regionale che, pur affidando alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, stabilisce che questa debba essere esercitata nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Il ricorrente individua tre distinti profili di illegittimità costituzionale in relazione ai tre diversi commi dell'articolo impugnato.

Il ricorrente rileva, innanzitutto, che il comma 1 dell'art. 48, con riferimento alle opere qualificate come di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici (con la sola eccezione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche), esclude la cosiddetta "opzione zero", perché limita i vincoli che possono essere posti dal piano paesaggistico territoriale alle sole misure in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità paesaggistiche, senza quindi prevedere la possibilità di fissare divieti assoluti di intervento.

Pertanto, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, opere di potenziale forte impatto paesaggistico, come parchi eolici, impianti per la produzione di energia idroelettrica, nonché opere di ricettività turistico-alberghiera, che fossero qualificate di pubblica utilità dalla legislazione regionale, risulterebbero, in base alla norma censurata, autorizzate *ex lege*, con sostanziale svuotamento della pur necessaria autorizzazione paesaggistica, in tal modo vincolata ad assentire l'intervento, in contrasto con quanto previsto dalla norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 146 cod. beni culturali, che assegna il potere di valutazione della compatibilità paesaggistica alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica.

Inoltre, la detta disposizione regionale si porrebbe in contrasto anche con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 143 cod. beni culturali che, nello stabilire i contenuti del piano paesaggistico, non esclude la possibilità che vengano posti divieti assoluti.

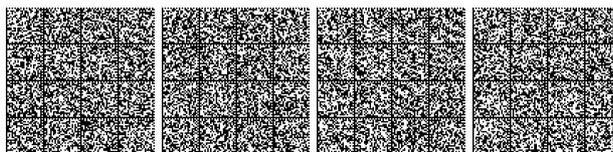
L'Avvocatura dello Stato ritiene costituzionalmente illegittima anche la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo impugnato, secondo cui la procedura di valutazione, avviata con istanza del proponente, va conclusa, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con delibera espressa della Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana. Ciò in quanto la norma censurata attribuirebbe a un organo politico, la Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale, ogni decisione sulla procedura di valutazione, in palese contrasto con quanto stabilito dall'art. 146 cod. beni culturali, che attribuisce agli organismi tecnici un ruolo determinante nel procedimento di valutazione della compatibilità ambientale degli interventi.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale anche del comma 3 dell'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che prevede che le opere che abbiano già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni prima della data di adozione dei singoli piani paesaggistici territoriali, possano essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità previste da questi atti, senza necessità di ulteriori valutazioni. Ciò in quanto tale disposizione contrasterebbe con l'art. 146 cod. beni culturali, stante la deroga operata dalla norma regionale al regime dell'autorizzazione paesaggistica stabilito dalla disciplina statale e la definizione favorevole *ex lege* di procedimenti ancora pendenti.

7. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, secondo cui «i canoni per l'utilizzo del demanio marittimo, ivi compresi i canoni ricognitori, non sono dovuti per lo svolgimento di feste religiose o civili riconosciute dalla Regione ed iscritte al libro delle celebrazioni nelle feste e nelle pratiche rituali del registro delle eredità immateriali della Regione siciliana».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata eccede le competenze attribuite alla Regione dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia e viola sia l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica - contrastando con l'art. 39, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione), che non contempla ipotesi di utilizzo gratuito del demanio marittimo -, sia il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., atteso che l'esenzione dal pagamento dei canoni sarebbe misura generalizzata e non limitata alle sole concessioni che, effettivamente interessate dallo svolgimento delle festività, potrebbero subire un pregiudizio in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività di impresa.

8.- Il ricorrente dubita della legittimità costituzionale anche dell'art. 54 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che aggiunge i commi 2-ter e 2-quater all'art. 90 della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), qualificando l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) quale ente del settore sanitario di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), e di cui alla legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2008, n. 25 (Interventi finanziari urgenti per l'occupazione e lo sviluppo).



La norma, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, sia con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti, eccedendo inoltre le competenze di cui agli artt. 14 e 17, lettere *b*) e *c*), dello statuto della Regione Siciliana, sia con gli artt. 1, 3 e 4 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, secondo cui: «[a]l personale dipendente dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente, ivi incluso il personale in posizione di comando, si applica il Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità. Ai fini della riqualificazione professionale del personale dipendente trovano applicazione tutti gli istituti contrattuali previsti dal CCNL, ivi inclusi gli istituti di prima applicazione e le norme programmatiche che fino alla data della presente norma non abbiano trovato applicazione», ritenendo che la disposizione violi, con riferimento al personale comandato presso l'ARPA, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile», eccedendo inoltre le competenze di cui agli artt. 14 e 17 dello statuto regionale.

Secondo il ricorrente, infatti, la previsione in esame, laddove include anche il personale in posizione di comando nell'ambito applicativo del CCNL sanità, si pone in contrasto con la normativa statale vigente in materia e, in particolare, con il disposto dell'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «in tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare l'utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale».

10.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 56 della medesima legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ritenendo che esso - laddove «riconosce e valorizza le competenze degli operatori del settore motorio e sportivo», con particolare riferimento ai laureati in scienze motorie e ai diplomati ISEF - ecceda le competenze di cui agli artt. 14 e 17 dello statuto regionale e violi l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «professioni».

Al riguardo il ricorrente evidenzia che i diplomati ISEF e i laureati in scienze motorie, in quanto operatori formati per il settore dell'istruzione e dello sport, non possono essere equiparati ai fisioterapisti, che sono professionisti sanitari il cui profilo è previsto dal decreto del Ministro della sanità 14 settembre 1994, n. 741 (Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista), ed il cui percorso formativo è la laurea triennale abilitante all'esercizio della relativa professione sanitaria.

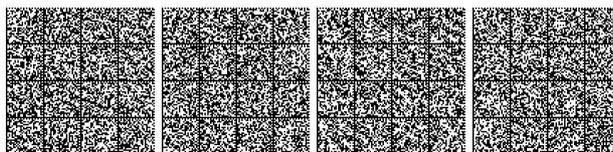
Sul punto il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che l'art. 2, comma 7, del decreto legislativo 8 maggio 1998, n. 178 (Trasformazione degli Istituti superiori di educazione fisica e istituzione di facoltà e di corsi di laurea e di diploma in scienze motorie a norma dell'articolo 17, comma 115, della legge 15 maggio 1997, n. 127) prevede che: «il diploma di laurea in scienze motorie non abilita all'esercizio delle attività professionali sanitarie di competenza dei laureati in medicina e chirurgia e di quelle di cui ai profili professionali disciplinati ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni», sottolineando che, in relazione alla materia delle «professioni», la costante giurisprudenza costituzionale afferma che il legislatore regionale è tenuto a rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi titoli abilitanti, è riservata allo Stato.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 3 novembre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio *l*), in riferimento agli artt. 3, 9, 81, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettere *l*) e *s*), e terzo, della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Resta riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dal ricorrente.

2.- La prima norma impugnata è l'art 17 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che allarga la platea dei beneficiari dell'esenzione dal pagamento del ticket sanitario, includendo i minori affidati dall'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per i primi due anni di presa in carico.



Ad avviso del ricorrente, essa introduce un ulteriore livello di assistenza sanitaria, rispetto a quella nazionale, che è informata al rispetto del principio sancito dall'art. 8, comma 16, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), secondo cui sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria i cittadini di età inferiore ai sei anni di età o superiore ai sessantacinque anni, purché appartenenti ad un nucleo familiare con reddito complessivo, riferito all'anno precedente, non superiore a settanta milioni di lire.

2.1.- La questione non è fondata.

2.2.- L'art. 17, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, è intervenuto modificando l'art. 30 della legge della Regione Siciliana 14 aprile 2009, n. 5 (Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale), rubricato «Minori affidati dall'autorità giudiziaria».

Il testo del comma 2 del suddetto articolo risulta modificato con l'aggiunta del periodo seguente: «Lo stesso esonero si applica ai minori in adozione per un periodo iniziale di presa in carico pari ad anni due».

La normativa regionale già prevedeva l'esenzione dal ticket per i minori ospitati in case-famiglia, rientranti nella previsione dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Siciliana 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che dispone: «Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata».

Tali strutture sono destinate all'accoglienza in comunità di tipo familiare, con sede nelle civili abitazioni, la cui finalità è l'accoglienza di minorenni (oltreché di disabili e anziani in difficoltà), in alternativa alla loro "istituzionalizzazione", sviluppando caratteristiche idonee a rendere tali strutture assimilabili ad un ambiente familiare.

Analoga esenzione era prevista dalla legge reg. Siciliana n. 5 del 2009 per i minori ospitati in comunità alloggio ovvero in strutture che, a differenza delle case famiglia, hanno un assetto ricettivo più ampio e più strutturato, ma adempiono alla medesima funzione di accoglienza.

2.3.- Anche la normativa statale sull'affidamento dei minori, segnatamente l'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), pone in via graduata l'inserimento in una famiglia, in una comunità di tipo familiare, e solo in via residuale, in un istituto di assistenza pubblico o privato, con ciò parificandone le funzioni.

2.4.- La norma regionale oggetto di impugnazione ha specificato la portata dell'intervento socio-assistenziale.

Le famiglie ospitanti consentono, infatti, analogamente alle case alloggio e alle case famiglia, l'accoglienza di minori che, temporaneamente o per situazioni di emergenza, non possono permanere presso il nucleo familiare originario e per i quali non è possibile altra forma di accoglienza e di sostegno educativo.

L'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2009 chiarisce e delimita la portata della norma riservata ai minori «affidati per disposizione dell'autorità giudiziaria» alle suddette istituzioni.

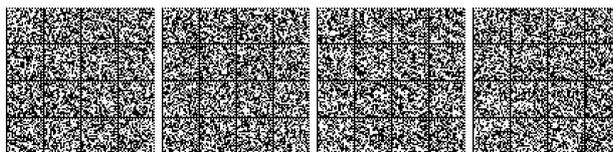
2.5.- L'ultima parte della norma regionale impugnata, relativa ai minori in adozione, necessita di un chiarimento interpretativo, in quanto la presa in carico di un minore in preadozione partecipa della stessa *ratio* dell'affidamento per disposizione dell'autorità giudiziaria.

Infatti, prima di giungere ad una pronuncia definitiva di adozione nell'interesse del minore è previsto un monitoraggio di durata biennale da parte dei servizi socio-assistenziali, che riferiscono al tribunale per i minorenni sullo svolgimento dell'affidamento preadottivo. È la legge n. 184 del 1983 che, all'art. 25, stabilisce che il tribunale provvede sull'adozione con sentenza in camera di consiglio, decorso un anno dall'affidamento preadottivo, prorogabile per un ulteriore anno.

Pertanto, la norma regionale, ove sia riferita non già solo all'adozione, ma anche all'affidamento preadottivo, può ritenersi svolgere una funzione sociale analoga alle altre tipologie di affidamento previste dalla norma.

2.6.- Alla luce delle considerazioni svolte, la questione posta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e agli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, non è fondata in quanto, trattandosi in tutti i casi di minori destinati all'assistenza da parte dei servizi sociali, l'estensione alle famiglie ospitanti ovvero ai casi di affidamento preadottivo non è destinata ad alterare il numero dei beneficiari, altrimenti affidati alle già esonerate case-famiglia e case-alloggio.

La censura in ordine alla violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica derivante dalla sottoposizione della Regione Siciliana al piano di rientro da disavanzo sanitario va, quindi, disattesa, anche in ragione della natura sociale della spesa.



3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che autorizza la spesa di due milioni di euro, a valere sul fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per la concessione di contributi ai Comuni che redigono il Piano comunale amianto e per rimuovere e smaltire i manufatti in amianto.

La difesa dello Stato ha dedotto la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., poiché le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione possono essere utilizzate solo per finanziare i progetti inclusi nel Patto per il Sud, tra i quali non rientrano gli interventi per lo smaltimento dell'amianto.

3.1.- La questione è fondata.

3.2.- Il fondo per lo sviluppo e la coesione è disciplinato dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), attuativo della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) sul federalismo fiscale.

L'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011 attribuisce al fondo la natura di strumento di finanziamento nazionale, che concorre alla realizzazione di interventi volti al riequilibrio economico e sociale nelle diverse aree del Paese.

Il fondo per lo sviluppo e la coesione rientra nell'ambito delle risorse aggiuntive a quelle dei fondi strutturali europei, per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, e ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione di fondi strutturali dell'Unione europea.

L'art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ha disciplinato le modalità di utilizzo delle risorse assegnate al fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, prevedendo, in particolare, che la dotazione finanziaria del fondo è impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, individuate dall'autorità politica per la coesione e ripartite dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) con propria delibera, in coerenza con le scelte di investimento effettuate per l'impiego dei Fondi strutturali europei e del relativo cofinanziamento nazionale.

Per effetto dell'art. 1, comma 703, citato, il CIPE approva in via programmatica l'allocazione delle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione per area tematica di intervento e dispone l'assegnazione dei fondi destinati agli interventi già approvati in via programmatica.

La normativa suindicata ha impresso, dunque, alle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione una destinazione vincolata, che rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme (con riferimento all'obbligo di corrispondenza tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione, sentenza n. 272 del 2011).

3.3.- In attuazione dell'art. 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014, il CIPE, il 10 agosto 2016, ha adottato due delibere, la n. 25 (Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 - aree tematiche nazionali e obiettivi strategici - ripartizione ai sensi dell'articolo 1, comma 703, lettere b e c della legge n. 190/2014), che ha allocato le risorse per la programmazione 2014-2020 per area tematica, e la n. 26 (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020: Piano per il Mezzogiorno. Assegnazione risorse) che ha assegnato la dotazione finanziaria per la realizzazione degli interventi operativi contenuti in appositi accordi interistituzionali, denominati «Patti per il Sud».

In particolare, per effetto della delibera CIPE n. 26 del 2016, la Regione Siciliana ha avuto assegnate risorse pari a 2.320,4 milioni di euro, per l'attuazione degli interventi contenuti nel Patto per lo sviluppo della Regione Siciliana.

3.4.- Quest'ultimo Patto ha selezionato cinque settori prioritari: infrastrutture; ambiente; sviluppo economico ed attività produttive; turismo e cultura; sicurezza, legalità e vivibilità del territorio. Il Patto, all'interno di ciascuna area di riferimento, ha individuato gli interventi da realizzare; tuttavia quelli relativi al settore ambiente non comprendono alcun progetto relativo allo smaltimento dell'amianto, la cui copertura finanziaria non può, pertanto, essere individuata dalla Regione nelle risorse a destinazione vincolata del fondo per lo sviluppo e la coesione.

L'assenza di copertura finanziaria determina, dunque, l'illegittimità della previsione dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

4.- Il Presidente del Consiglio di ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per assenza di copertura finanziaria, anche in riferimento all'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che ha autorizzato la spesa di due milioni di euro, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per istituire un fondo a sostegno delle imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche ovvero per favorirne la defiscalizzazione.



Anche in relazione a tale previsione normativa la difesa dello Stato ha sostenuto che la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. deriva dalla natura vincolata delle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione e dal fatto che, tra i progetti inclusi nel Patto per il Sud, non rientrano quelli a sostegno delle imprese danneggiate dai cantieri pubblici.

4.1.- La questione è fondata.

Come si è detto, il vincolo di destinazione impresso alle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2014-2020 impone l'utilizzo delle somme assegnate alla Regione Siciliana solo per la realizzazione degli interventi inclusi nel Patto per lo sviluppo della medesima Regione Siciliana.

Il suddetto Patto, tra i settori di intervento individuati, ne ha incluso uno relativo allo Sviluppo economico e alle attività produttive; tuttavia in questo ambito non vi sono progetti destinati a sostenere le imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche e, quindi, la misura prevista dall'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 risulta priva di copertura finanziaria.

4.2.- L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 81 Cost. comporta l'assorbimento di ogni altra censura.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 nella parte in cui prevede la costituzione di un Comitato promotore delle "Vie del Vento", di cui fanno parte i delegati del Presidente del libero consorzio, i sindaci dei Comuni interessati e i rappresentanti della locale camera di commercio e delle aziende, singole e associate, le cui attività economiche si svolgono nel territorio attraversato dalle "Vie del Vento", senza precisare che la partecipazione al Comitato è a titolo gratuito.

Secondo la difesa statale, la norma contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 31 maggio 2010, n. 122, che impone che la partecipazione agli organi collegiali di organi che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche debba avvenire a titolo gratuito, nonché con gli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia.

5.1.- La questione non è fondata.

Il suddetto Comitato promotore delle "Vie del Vento" ha la funzione di promuovere il riconoscimento di percorsi, segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli, lungo i quali insistono valori naturali, culturali e ambientali, nell'ambito di territori ove si svolgono attività indotte e connesse alla vela, al turismo e alle discipline sportive legate alle energie naturali.

Il Comitato è composto dai delegati del Presidente del libero consorzio, dai sindaci dei Comuni interessati e dai rappresentanti della locale camera di commercio e delle aziende, singole e associate, le cui attività economiche si svolgono nel territorio attraversato dalle "Vie del Vento".

5.2.- L'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, invocato quale parametro interposto, prevede che la partecipazione agli organi collegiali di organi che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche deve avvenire a titolo gratuito e costituisce, per espressa previsione del successivo comma 20, principio di coordinamento della finanza pubblica per le Regioni e le Province autonome.

La previsione è informata alla finalità di contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi e riguarda anche il costo di funzionamento degli enti pubblici regionali (sentenze n. 211 e n. 161 del 2012) e, quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali (sentenze n. 46 del 2015 e n. 229 del 2001).

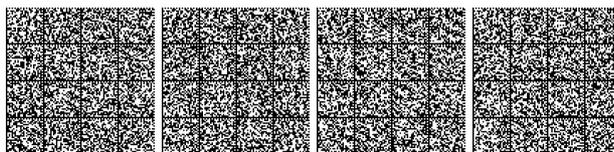
Nella specie, la norma regionale oggetto di censura non afferma espressamente la natura gratuita della partecipazione all'organo collegiale e, del resto, neppure prevede alcuna forma di compenso o indennità; peraltro, la gratuità dell'incarico si desume dal fatto che l'interesse dei componenti del Comitato, in ragione della qualifica soggettiva da essi posseduta, è già soddisfatto attraverso la promozione turistica del territorio, a cui il Comitato è funzionale.

La partecipazione al Comitato promotore delle "Vie del Vento" deve, quindi, intendersi senza oneri a carico della Regione e, pertanto, la questione non è fondata.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, evidenziando il suo contrasto, per eccedere le competenze attribuite alla Regione Siciliana dall'art. 14, lettera n), dello statuto in materia di tutela del paesaggio, con le norme di grande riforma economico-sociale contenute negli artt. 143 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e la conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente individua tre distinti profili di illegittimità costituzionale in relazione ai tre diversi commi dell'articolo impugnato.

Il comma 1 dell'art. 48, con riferimento alle opere qualificate come di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici (con la sola esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche), limita i vincoli derivanti dal piano paesaggistico territoriale alle sole misure in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità paesaggistiche, senza prevedere la possibilità di stabilire divieti assoluti di intervento.



Tale previsione, secondo il ricorrente, ridurrebbe sostanzialmente il potere di valutazione della compatibilità paesaggistica riservato, dalla norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 146 cod. beni culturali, alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica. Inoltre, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto anche con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 143 del detto codice che, nello stabilire i contenuti del piano paesaggistico, non prevede limitazioni della portata dei vincoli derivanti da esso.

L'Avvocatura dello Stato ritiene costituzionalmente illegittima anche la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo impugnato, secondo cui la procedura di valutazione, avviata con istanza del proponente, va conclusa, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con delibera espressa della Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana. Ciò in quanto la norma in esame, attribuendo in via esclusiva a un organo politico, la Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale, la decisione sull'esito del procedimento, sottrarrebbe agli organi tecnici, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 146 cod. beni culturali, ogni valutazione in ordine alla compatibilità ambientale degli interventi proposti.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della costituzionalità anche del comma 3 dell'art. 48 della citata legge regionale, secondo cui le opere che abbiano già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni prima della data di adozione dei singoli piani paesaggistici territoriali, possano essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità previste in questi atti, senza necessità di ulteriori valutazioni. Ciò in quanto tale disposizione contrasterebbe con l'art. 146 cod. beni culturali, stante la deroga operata dalla norma regionale al regime dell'autorizzazione paesaggistica stabilito dalla disciplina statale e la definizione favorevole *ex lege* di procedimenti ancora pendenti.

6.1.- Le questioni sono fondate.

6.2.- Preliminarmente, va rilevato che, in molteplici occasioni, questa Corte ha affermato che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 367 del 2007).

Quanto, poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, sono state dichiarate «costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006)» (sentenza n. 238 del 2013).

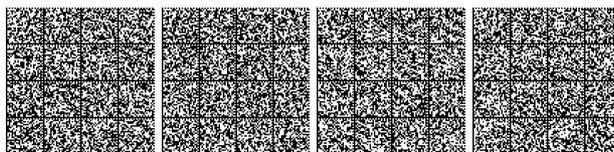
Al riguardo, la Corte ha anche sottolineato che il legislatore statale, tramite l'emanazione di tali norme, conserva il potere, «nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) [...] di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come “riforme economico-sociali” si impongono al legislatore di queste ultime» (sentenza n. 238 del 2013).

Gli artt. 143 e 146 cod. beni culturali debbono, pertanto, essere qualificati come norme di grande riforma economico-sociale che anche le Regioni a statuto speciale debbono osservare (in questo senso, anche la sentenza n. 189 del 2016).

6.3.- In relazione alla questione relativa al comma 1 dell'articolo 48 della legge regionale in esame, va notato che la disposizione impugnata, pur enunciando espressamente il «rispetto dei principi di cui all'articolo 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», stabilisce che i piani paesaggistici territoriali, nell'individuare le specifiche aree di tutela e predisporre le correlate prescrizioni d'uso, «devono prevedere la possibilità che le opere di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici e con esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche, siano realizzabili, previa specifica valutazione da effettuarsi caso per caso della concreta compatibilità con i valori paesaggistici oggetto di protezione, considerando nel complesso del progetto anche le possibili soluzioni in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità».

In altri termini, con riferimento ad opere qualificate come di pubblica utilità (con esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti, comprese le discariche), la norma impugnata esclude che dal piano possano derivare divieti assoluti di intervento; e ciò contrasta, evidentemente, con la finalità principale del piano paesaggistico che è, appunto, quella della tutela dell'interesse primario alla conservazione del paesaggio.

Naturalmente, va riconosciuto che il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio.



In questa più ampia prospettiva, rilevano l'art. 135, comma 4, lettera *d*), e l'art. 143, comma 1, lettera *h*), cod. beni culturali, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione «delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati» nonché «delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate».

Tuttavia, se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento. La possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico.

Sotto altro profilo, va poi riconosciuto che la disposizione impugnata contrasta anche con le previsioni dell'art. 146 cod. beni culturali, determinando un sostanziale svuotamento del contenuto dei poteri riservati dalla norma statale alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, ai quali soltanto spetta di compiere la verifica concreta di conformità tra l'intervento progettato e le disposizioni del piano paesaggistico, individuando la soluzione più idonea a far sì che l'interesse pubblico primario venga conseguito con il minor sacrificio possibile degli interessi secondari.

6.4.- Costituzionalmente illegittima deve pure ritenersi la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 48, della stessa legge regionale, secondo cui la procedura di valutazione della compatibilità paesaggistica deve essere definita con una delibera espressa della Giunta regionale da assumere, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, senza prevedere alcuna forma di partecipazione al procedimento da parte di organismi tecnici.

L'articolo 146 cod. beni culturali, infatti, non solo stabilisce, al comma 5, che «[s]ull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5», ma prevede anche, al comma 6, che la Regione eserciti «la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia».

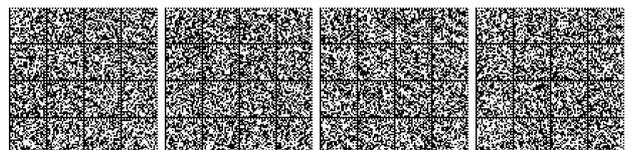
Da ciò risulta l'evidente indispensabilità della partecipazione di organismi tecnici nel procedimento di valutazione della compatibilità paesaggistica.

6.5.- Pure fondata risulta la censura formulata dal ricorrente in relazione al comma 3 dell'art. 48, secondo cui, come visto, «[l]e opere di cui al comma 1 nonché le attività estrattive che, prima della data di adozione dei singoli Piani Paesaggistici Territoriali, abbiano già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni comunque denominate da parte di una Amministrazione regionale o locale competente in materia di tutela paesaggistico territoriale ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004, ovvero per le quali la Regione abbia già rilasciato atti di intesa allo Stato, possono essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità ivi previste, senza ulteriori valutazioni».

La disposizione regionale impugnata, infatti, non distinguendo tra procedimenti autorizzatori già conclusi e procedimenti ancora in itinere alla data di adozione dei piani paesaggistici territoriali, contrasta palesemente sia con la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica dettata dall'articolo 146 cod. beni culturali e, in particolare, sia con il comma 4 di tale articolo, secondo cui l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti gli interventi urbanistico-edilizi, sia con il successivo comma 5, il quale stabilisce che il parere del soprintendente venga reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico.

La disposizione regionale impugnata contrasta, peraltro, con il comma 4 dello stesso art. 146 cod. beni culturali, anche laddove questo, stabilendo che «l'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione. I lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione possono essere conclusi entro e non oltre l'anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo», prevede la reiterazione, in ogni caso, della procedura di autorizzazione trascorso detto lasso temporale.

6.6.- Va, per tali ragioni, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 48.



7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna inoltre l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, secondo cui «i canoni per l'utilizzo del demanio marittimo, ivi compresi i canoni ricognitori, non sono dovuti per lo svolgimento di feste religiose o civili riconosciute dalla Regione ed iscritte al libro delle celebrazioni nelle feste e nelle pratiche rituali del registro delle eredità immateriali della Regione siciliana», ritenendo che ecceda le competenze statutarie di cui gli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana e violi sia l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, contrastando con l'articolo 39, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione), che non contempla ipotesi di utilizzo gratuito del demanio marittimo, sia il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., atteso che l'esenzione dal pagamento dei canoni, anche ricognitori, sarebbe misura generalizzata e non limitata alle sole concessioni che, effettivamente interessate dallo svolgimento delle festività, potrebbero subire un pregiudizio in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività di impresa.

7.1.- La questione non è fondata.

7.2.- Va premesso che l'art. 39 cod. nav. stabilisce la fissazione di un canone «di mero riconoscimento» a fronte del rilascio di una concessione per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse e che il secondo comma dell'art. 37 del regolamento per l'esecuzione del medesimo codice attua ed integra detta previsione, stabilendo che «agli effetti dell'applicazione del canone, previsto dal secondo comma dell'art. 39 del codice, s'intendono per concessioni che perseguono fini di pubblico interesse diverse dalla beneficenza quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento».

Nel caso in esame, la norma impugnata, però, non introduce alcuna deroga al principio generale che impone, in presenza di una concessione, il versamento di un canone, ancorché meramente ricognitorio. Deve, infatti, ritenersi che l'utilizzazione di un bene demaniale per il limitato spazio temporale di una festività prescinda dal rilascio di un provvedimento di concessione, a cui, infatti, la norma regionale impugnata non fa alcun riferimento.

Pertanto, l'esenzione dal pagamento di qualsivoglia canone, ancorché ricognitorio, disposta, nel caso, dalla norma regionale impugnata, non risulta in contrasto con le norme costituzionali richiamate dal ricorrente.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 54 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, che aggiunge i commi 2-ter e 2-quater all'art. 90 della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), qualificando l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) quale ente del settore sanitario di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), e di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 (Interventi finanziari urgenti per l'occupazione e lo sviluppo).

La norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica», sia con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti, eccedendo le competenze statutarie di cui agli artt. 14 e 17, lettere b) (igiene e sanità pubblica), e c) (assistenza sanitaria), dello statuto della Regione Siciliana.

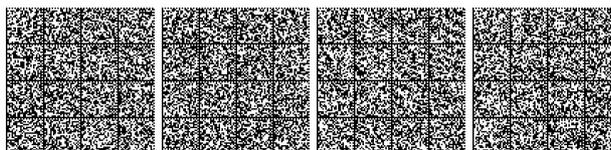
8.1.- La questione è fondata con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.2.- Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente sono state istituite a seguito del referendum del 18 aprile 1993, che ha abrogato alcune parti della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), eliminando le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del Servizio sanitario nazionale, esercitate tramite i presidi multizonali di prevenzione.

Tali competenze, a seguito della legge 21 gennaio 1994, n. 61 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), sono state affidate ad apposite agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), istituite assieme all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), divenuta poi APAT e nel 2008 confluita nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Tanto premesso, l'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007).

Tale conclusione è avvalorata, da un lato, dalla considerazione che le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto



superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario; dall'altro, dal fatto che la Regione Siciliana risulta impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, quindi, l'inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2009 e di cui alla legge reg. Siciliana n. 25 del 2008, implicando l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale conclusione risulta, inoltre, convalidata dalla circostanza che la materia dell'assistenza sanitaria rientra tra quelle contemplate dall'art. 17 dello statuto siciliano, rispetto alle quali la Regione può esercitare la propria competenza legislativa solo nei limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione statale.

L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. comporta l'assorbimento di ogni altra censura.

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ritenendo che si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., eccedendo le competenze che gli artt. 14 e 17 dello statuto attribuiscono alla Regione Siciliana.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, includendo nell'ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità anche il personale in posizione di comando dell'ARPA, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile», contrastando con la normativa statale vigente in materia di comando e, in particolare, con il principio fondamentale stabilito dall'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «in tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare l'utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale».

9.1.- La questione è fondata.

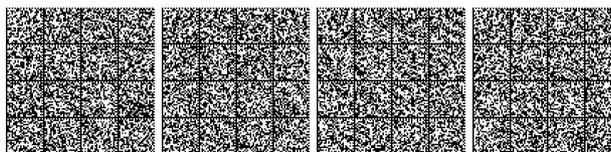
9.2.- Questa Corte ha già ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego cosiddetto privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (*ex plurimis*, le sentenze n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

Né osta nel caso di specie la circostanza che, ai sensi dell'art. 14, lettera g), dello statuto della Regione Siciliana, a quest'ultima spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Tale potestà di regolazione in materia incontra, infatti, ai sensi di quanto previsto dallo stesso statuto regionale siciliano, i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In proposito, questa Corte rileva che, in specifico riferimento alla regolazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, è l'art. 1, comma 3, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, a stabilire, al terzo periodo, che per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e dall'art. 11, comma 4, 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), e rispettive modificazioni e integrazioni, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

In tale quadro, l'istituto del comando - che trova la sua originaria disciplina nell'art. 56 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) - assume peculiare rilievo quale strumento funzionale alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche, che incide, tuttavia, profondamente sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e della disciplina dei suoi diversi profili, anche retributivi.

Si configura, difatti, una peculiare situazione giuridica, e al tempo stesso fattuale, nella quale il soggetto in comando resta dipendente dell'amministrazione datrice di lavoro, ma espleta la prestazione presso una diversa amministrazione. Ciò implica la necessità di disciplinare i rapporti che intercorrono fra il dipendente e le due amministrazioni interessate, nonché gli stessi rapporti, anche sotto il profilo degli oneri connessi alla retribuzione del lavoratore in comando, tra amministrazione titolare del rapporto e amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio, posto che la



gestione del rapporto spetta al primo, mentre all'ente in cui il dipendente espleta la propria attività compete la gestione della prestazione lavorativa. Aspetti tutti, dunque, riconducibili all'«ordinamento civile» e per i quali è necessario configurare una disciplina omogenea, nel concorso fra legge e autonomia collettiva, sul territorio nazionale in un quadro organico e funzionale, anche per evitare sovrapposizioni di discipline diversificate e non conciliabili.

A tal fine, non a caso il d.lgs. n. 165 del 2001, nel disciplinare il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, interviene anche sull'istituto in esame. In particolare, l'art. 30, comma 2-sexies, stabilisce che le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, «possono utilizzare in assegnazione temporanea personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni, fermo restando quanto già previsto da norme speciali sulla materia, nonché il regime di spesa eventualmente previsto da tali norme e dal presente decreto», come disposto al riguardo anche dal successivo art. 70, comma 12, richiamato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che prevede il rimborso, da parte dell'amministrazione utilizzatrice, all'amministrazione di appartenenza, dell'onere relativo al trattamento fondamentale.

Il legislatore siciliano, nel disporre l'applicazione anche al personale comandato del contratto collettivo applicabile ai dipendenti dell'ARPA, interviene dunque oggettivamente in materia demandata alla competenza statale, violando in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La sostituzione, con legge regionale, della disciplina contrattuale propria dell'ente di provenienza titolare del rapporto di lavoro con quella applicabile nell'ARPA, ove il soggetto presta attività in comando, implica effetti non compatibili con il descritto quadro giuridico. Tale sostituzione determina, difatti, il sovrapporsi della disciplina contrattuale vigente presso l'ARPA, quale ente ove il dipendente comandato espleta la propria attività, alla disciplina propria del rapporto con l'amministrazione datrice di lavoro, con conseguenti problemi, ad esempio in ordine all'inquadramento, alle progressioni economiche e di carriera, alla regolazione di specifici aspetti del rapporto di lavoro del dipendente in posizione di comando che si ripercuotono sugli stessi rapporti fra le amministrazioni coinvolte.

9.3.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017.

10.- Da ultimo, viene in considerazione la questione concernente la legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 che sostituisce l'art. 1 della legge regionale Siciliana 29 dicembre 2014, n. 29 (Norme in materia di promozione e tutela dell'attività fisico-motoria e sportiva), prevedendo che la Regione Siciliana riconosce e valorizza le competenze degli operatori del settore motorio e sportivo, con particolare riferimento ai laureati in scienze motorie e ai diplomati ISEF.

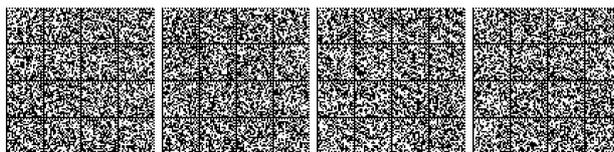
Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di professioni, eccedendo le competenze assegnate alla Regione Siciliana dagli artt. 14 e 17 dello statuto regionale.

In proposito, il ricorrente evidenzia che i diplomati ISEF e i laureati in scienze motorie, in quanto operatori formati per il settore dell'istruzione e dello sport, non possono essere equiparati dalla disposizione regionale ai fisioterapisti, che sono invece professionisti sanitari il cui profilo è previsto dal decreto del Ministro della sanità 14 settembre 1994, n. 741 (Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista), in quanto, secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, il legislatore regionale è tenuto a rispettare il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi titoli abilitanti, è riservata allo Stato.

10.1.- La questione è fondata.

10.2.- Questa Corte, con orientamento costante, ha affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013).

Nel caso di specie, va notato che la disposizione regionale censurata ha significativamente innovato rispetto al testo previgente, stabilendo che «[n]elle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private sia ai fini del mantenimento della migliore efficienza fisica nelle differenti fasce d'età e nei confronti delle diverse abilità sia ai fini di socializzazione e di prevenzione, la Regione riconosce l'esercizio dell'attività professionale esclusivamente svolta da soggetti in possesso di laurea in scienze motorie e o del diploma ISEF». La norma, riconoscendo l'esercizio dell'at-



tività professionale svolta «esclusivamente» da soggetti in possesso di laurea in Scienze motorie o del diploma ISEF, omette ogni riferimento ai fisioterapisti, nonostante che il d.m. n. 741 del 1994 attribuisca solo a questi «gli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione nelle aree della motricità, conseguenti a eventi patologici di varia natura, congenita o acquisita» e «l'attività terapeutica per la rieducazione funzionale delle disabilità motorie, psicomotorie e cognitive utilizzando terapie fisiche, manuali e massoterapiche».

Né dalla disposizione censurata emerge, in alcun modo, quale collegamento vi sia tra la nuova disciplina e le esigenze della realtà territoriale siciliana, in relazione alle quali soltanto si potrebbe giustificare l'intervento legislativo regionale nella materia delle professioni. Escludendo i fisioterapisti dalle attività professionali da svolgere a fini di prevenzione nell'ambito delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, la norma regionale impugnata si pone, quindi, in palese contrasto con la regolazione delle competenze di tali operatori sanitari effettuata dalla normativa statale, e in tal modo viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che, in materia di legislazione concorrente, riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, tra i quali va ricompreso quello della individuazione delle figure professionali e dei correlati titoli abilitanti.

10.3.- Va, perciò, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 56 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 23, 26, 48, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e agli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., e agli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

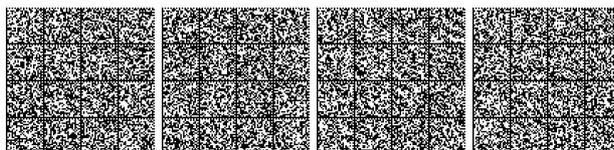
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 173

Sentenza 4 - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Sistema di calcolo del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, gestione speciale dei commercianti - Applicabilità del principio della esclusione dei contributi dannosi.

- Legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), art. 5, comma 1; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 18.

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

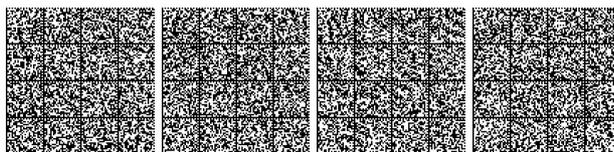
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), e dell'art. 1, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), promosso dalla Corte d'appello di Trieste, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e L. T., con ordinanza del 13 luglio 2017, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Luigi Caliuolo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 luglio 2017, la Corte d'appello di Trieste ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 35, primo comma, e 38, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi) e dell'art. 1, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), nella parte in cui non prevedono che, nel caso di esercizio da parte del lavoratore di attività autonoma, successivamente al momento in cui egli abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile calcolata con i contributi minimi già versati, escludendo quindi dal computo, ad ogni effetto, i periodi successivi e la relativa contribuzione meno favorevole e perfino "dannosa".



1.1.- In particolare, l'art. 5, comma 1, legge n. 233 del 1990 prevede: «La misura dei trattamenti pensionistici da liquidare, con effetto dal 1° luglio 1990, in favore degli iscritti alle gestioni di cui all'articolo 1 è pari, per ogni anno di iscrizione e contribuzione alle rispettive gestioni, al 2 per cento del reddito annuo d'impresa determinato, per ciascun soggetto assicurato, ai sensi dell'articolo 1, quale risulta dalla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni coperti da contribuzione o al minor numero di essi, anteriori alla decorrenza della pensione».

1.2.- A sua volta, l'art. 1, comma 18, legge n. 335 del 1995 stabilisce: «Per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS che al 31 dicembre 1992 abbiano avuto un'anzianità contributiva pari o superiore ai 15 anni, gli incrementi di cui al comma 17 ai fini della determinazione della base pensionabile trovano applicazione nella stessa misura e con la medesima decorrenza e modalità di computo ivi previste, entro il limite delle ultime 780 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione».

2.- Espone il rimettente che, con ricorso depositato il 4 settembre 2013, L. T. si era rivolto al Tribunale di Pordenone per chiedere la rideterminazione da parte dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) del proprio trattamento pensionistico, con esclusione dal computo della contribuzione versata dopo il 31 dicembre 2007. Ciò in applicazione del principio più volte affermato dalla Corte costituzionale secondo il quale «dopo il perfezionamento del requisito minimo contributivo, l'ulteriore contribuzione (obbligatoria, volontaria o figurativa), mentre vale ad incrementare il livello di pensione già consolidato, non deve comunque compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata sino a quel momento: effetto, quest'ultimo, che sarebbe, infatti, palesemente contrastante con gli artt. 3 e 38 della Costituzione».

Il ricorrente aveva rappresentato di essere titolare di pensione di vecchiaia avente decorso dal 1° luglio 2010 (avendo utilizzato la “finestra” del 1° luglio dell'anno successivo al compimento del cinquantanovesimo anno di età), ottenuta con il cumulo della contribuzione versata, prima come lavoratore dipendente (numero 112 settimane) e, poi, come lavoratore autonomo-commerciante (numero 1842 settimane dal 1° ottobre 1975 al 30 giugno 2010), il tutto per una retribuzione pensionabile di euro 1.275,89 mensili. Tuttavia, deduceva che già alla data del 31 dicembre 2007, in forza della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), aveva maturato il requisito contributivo minimo (numero 1824 settimane) e che, in base ai calcoli effettuati dal patronato associazioni cristiane lavoratori italiani (ACLI), non contestati dall'Istituto previdenziale, qualora avesse richiesto la liquidazione della pensione di vecchiaia contestualmente al raggiungimento del requisito minimo contributivo, utilizzando pertanto solo i contributi versati sino ad allora, egli avrebbe percepito un trattamento pensionistico più favorevole (euro 1.618,40 mensili), rispetto a quello che gli era stato corrisposto dal 1° luglio 2010.

La domanda era stata confutata dall'Istituto anche in sede giudiziale, sulla base di una lettura “rigorosa” dell'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, e della ulteriore considerazione che non vi è «alcuna norma che consenta l'invocata sterilizzazione dei periodi contributivi nei quali l'odierno ricorrente ha prodotto un reddito di impresa meno elevato».

2.1.- Riferisce la Corte d'appello che, con sentenza n. 24 del 2015, il Tribunale di Pordenone aveva accolto la domanda di L. T., assumendo a sostegno «una lettura costituzionalmente orientata favorevole al ricorrente delle norme in esame».

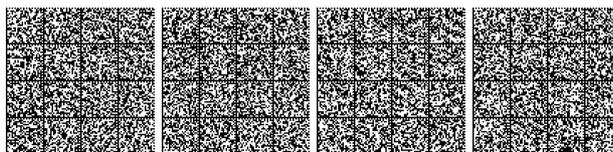
Ad avviso del giudice di primo grado, la Corte costituzionale ha fissato un principio, cosiddetto della “sterilizzazione” dei contributi dannosi, fondando il proprio decisum sulla consapevolezza che sarebbe irrazionale e contrario alla Costituzione che un numero di contributi superiore al minimo occorrente a far sorgere il diritto alla pensione, possa dare origine ad una prestazione di misura inferiore a quella ricollegabile al minimo già conseguito. Secondo il Tribunale di Pordenone, «il vizio di costituzionalità deriva dall'effetto paradossale che contributi ulteriori possano ridurre, invece di aumentare, il trattamento pensionistico».

2.2.- La decisione di primo grado era stata impugnata dall'ente previdenziale. L'INPS, in particolare, aveva dedotto l'impossibilità di trarre da specifiche ipotesi rispetto alle quali si era pronunciata la Corte un principio di carattere generale, evidenziando, altresì, la diversità del sistema pensionistico del lavoro autonomo rispetto a quello dei lavoratori subordinati.

Nel giudizio di appello si era quindi costituito L. T., chiedendo il rigetto del gravame.

3.- Il giudice *a quo*, ravvisata la presenza delle condizioni per sottoporre al vaglio costituzionale le disposizioni censurate ha, quindi, emanato l'ordinanza di rimessione.

3.1.- In punto di rilevanza, il rimettente deduce che la questione «si presenta all'evidenza concreta e attuale». Ciò in quanto - «in ipotesi di stretta e puntuale applicazione delle norme impugnate - l'art. 5 l. 233/90 [...] impone di calcolare la pensione sulla media del reddito percepito negli ultimi dieci anni di attività e quindi», nel caso di L. T., «tenendo conto dei redditi relativi agli anni dal 2000 al 2010 (I° semestre). Media che risulta significativamente più bassa, di quella che si ottiene prendendo come riferimento i redditi prodotti negli anni 1998/2007», ovvero il decennio antecedente alla data in cui l'interessato aveva conseguito il requisito minimo contributivo.



3.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente deduce che nella gestione assicurazione generale obbligatoria «è oggi vigente, senza dubbio alcuno, il principio della “sterilizzazione” dei contributi dannosi maturati successivamente al raggiungimento del requisito minimo contributivo». Nella sentenza appellata, il Tribunale di Pordenone avrebbe dunque applicato, richiamandosi all’art. 3 Cost., anche al lavoratore autonomo il suddetto principio della “sterilizzazione”, elaborato dalla Corte costituzionale in riferimento esplicito al lavoratore subordinato e normativamente all’art. 3, comma 8, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica). Senonché, ad avviso del giudice rimettente, tale soluzione «si presta tuttavia, come del resto puntualmente rilevato dall’INPS nell’atto di appello, ad una severa critica».

Il giudice *a quo* rappresenta che la norma dichiarata incostituzionale nella sentenza richiamata è altra (art. 3, comma 8, della legge n. 297 del 1982), rispetto a quella impugnata che disciplina il caso concreto sottoposto a giudizio (art. 5 della legge n. 233 del 1990 e art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995).

In proposito, il rimettente evidenzia che nella sentenza n. 264 del 1994 la Corte costituzionale ha affermato che «è palesemente contrario al principio di razionalità di cui all’art. 3 Cost. - “che implica l’esigenza di conformità dell’ordinamento a valori di giustizia e di equità” (sentenza n. 421 del 1991) - che all’inserimento di un periodo di contribuzione obbligatoria nella base di calcolo della pensione consegua, in un sistema che prende in considerazione per la determinazione della retribuzione pensionabile solo l’ultimo periodo lavorativo (in quanto si presume più favorevole per il lavoratore), l’effetto di ridurre il trattamento pensionistico di vecchiaia rispetto a quello già ottenibile ove, nel medesimo periodo, non vi fosse stata contribuzione alcuna ed il periodo stesso non fosse stato quindi computabile a nessun effetto (neppure, quindi, ai fini della determinazione dell’anzianità contributiva)».

Secondo il giudice *a quo*, il richiamo così operato dalla Corte costituzionale al “sistema” che prende in considerazione per il calcolo della retribuzione pensionabile «solo l’ultimo periodo lavorativo (in quanto si presume più favorevole per il lavoratore)», si riferisce al sistema pensionistico del lavoro dipendente, che è differente e diverso «da quello utilizzabile per il calcolo della pensione nel lavoro autonomo, in cui il periodo preso in considerazione è quello relativo agli ultimi dieci anni di attività e ove di certo, non si può “presumere” [...], che gli ultimi anni di attività siano più favorevoli per il lavoratore».

3.3.- In definitiva, ritiene il rimettente che l’interpretazione costituzionalmente orientata adottata nella sentenza di primo grado risulterebbe «inammissibile se si presta attenzione ai casi e ai principi richiamati dalla Corte Costituzionale nelle sentenze con cui è stato elaborato e fissato il principio della “sterilizzazione” dei contributi dannosi».

Tuttavia, afferma il giudice *a quo* che «è pur vero che il richiamato principio appare corretto e aderente al dettato costituzionale laddove evita una palese e irragionevole differenza di trattamento, valido certamente nel sistema di lavoro subordinato, ma altrettanto necessario ed urgente anche nel sistema del lavoro autonomo».

3.4.- Riguardo alla dedotta violazione dell’art. 35, primo comma, Cost., il rimettente afferma che «la su riferita diversità di trattamento, come oggi delineata sulla base di una stretta applicazione della norma impugnata, tra lavoratore subordinato e lavoratore autonomo, risulta difficilmente giustificabile essendo evidente che ogni prestazione di lavoro merita considerazione uguale pure sul versante contributivo», come nel caso in esame.

In proposito, il Giudice d’appello afferma che «la tutela del lavoro in tutte le sue forme impone che l’assegno pensionistico non venga falcidiato in caso di lavoratore autonomo e comunque, la tutela di rango costituzionale sopra richiamata, mira anche a rendere appetibile ogni forma (autonoma o meno) di lavoro, sicché una legislazione che penalizza la futura pensione rende meno interessante e dunque tutela di meno il lavoro non subordinato».

3.5.- Infine, relativamente al parametro dell’art. 38, primo e secondo comma, Cost., il giudice rimettente sostiene che «la differenziazione posta in risalto e il depauperamento che ne deriva, incidendo sulla proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato, contrasta palesemente con il canone della adeguatezza richiamato dalla norma che fa intendere come non si possano trattare in modo diverso, ai fini previdenziali, situazioni consimili».

Il giudice *a quo* ritiene che, contrariamente a quanto asserito dall’Istituto previdenziale nel ricorso in appello, l’applicazione del principio di sterilizzazione dei contributi dannosi «non tocca, né mette in discussione il sistema previdenziale del lavoro autonomo e nello specifico quello delineato dall’art. 5 l. 233/90, laddove si prevede che la contribuzione sia proporzionale di anno in anno al reddito prodotto con una stretta interdipendenza dunque tra reddito imponibile in un determinato anno e reddito utile alla pensione per lo stesso anno, ma al contrario evita effetti che si appaleserebbero come irragionevoli siccome non rispondenti all’esigenza di conformità dell’ordinamento ai valori di giustizia e di equità connaturati al principio sancito dall’art. 3 della Costituzione, oltre ad essere in contrasto con le garanzie poste dal successivo art. 38».

4.- L’INPS si è costituito nel giudizio incidentale con atto depositato il 16 gennaio 2018, chiedendo di dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità in oggetto.



L'Istituto rileva che la Corte d'appello ha correttamente osservato che «il principio della neutralizzazione dei contributi per così dire dannosi non ha fin qui trovato applicazione per i lavoratori autonomi», mentre sono numerose le decisioni adottate dalla Corte costituzionale in relazione all'art. 3 della legge n. 297 del 1982. In particolare, l'INPS ricorda la sentenza n. 822 del 1988, che ha fatto salvi i previgenti criteri dettati dall'art. 26, terzo comma, della legge 3 giugno 1975 n. 160 (Norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale) per i lavoratori prossimi alla pensione al momento dell'entrata in vigore della novella del 1982 o già pensionati; la sentenza n. 307 del 1989, che fa riferimento ai contributi volontari versati dopo il conseguimento dell'anzianità assicurativa e contributiva utile al perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia; la sentenza n. 428 del 1992, che fa riferimento ai contributi volontari versati dopo il conseguimento dell'anzianità assicurativa e contributiva utile al perfezionamento del diritto alla pensione di anzianità; la sentenza n. 264 del 1994, che fa riferimento ai contributi obbligatori per attività lavorativa meno retribuita nell'ultimo quinquennio; la sentenza n. 388 del 1995, che fa riferimento alla contribuzione figurativa.

Inoltre, l'INPS ricorda la sentenza n. 433 del 1999 riferita agli agenti di commercio, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 10 e 37 della legge 2 febbraio 1973, n. 12 (Natura e compiti dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio e riordinamento del trattamento pensionistico integrativo a favore degli agenti e dei rappresentanti di commercio).

4.1- Ciò premesso, l'Istituto deduce che «le posizioni del lavoratore subordinato e del lavoratore autonomo in relazione alla disciplina che regola il trattamento previdenziale loro riservato sono del tutto incomparabili», evidenziando i molteplici punti di diversità delle rispettive discipline in riferimento all'obbligo contributivo, alla misura dei contributi, al sistema di calcolo delle pensioni, alle cosiddette finestre mobili di cui all'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 (in quanto il differimento nella decorrenza della prestazione è di dodici mesi dalla maturazione del diritto per i lavoratori dipendenti e di diciotto mesi per i lavoratori autonomi), al principio dell'automaticità delle prestazioni, vigente solo per i lavoratori subordinati.

Ad avviso dell'INPS, tale situazione non muterebbe in riferimento agli agenti di commercio, data la specificità della loro configurazione giuridica che indurrebbe a inquadrarli nell'ambito della cosiddetta parasubordinazione.

Sulla scorta di tali argomentazioni, l'Istituto sostiene che la posizione dei lavoratori autonomi da una parte e quella dei lavoratori subordinati e degli stessi agenti di commercio sono «totalmente differenti sotto il profilo della tutela previdenziale e dunque appare plausibile e non in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, una diversa disciplina in punto neutralizzazione dei contributi dannosi».

Da ultimo, l'INPS richiama «la tendenza della legislazione in materia previdenziale, particolarmente avvertita negli anni più recenti, sia nel senso di contemperare i diritti degli assicurati alle esigenze di tenuta del sistema previdenziale e di equilibrio del bilancio», ed evidenzia che ciò comporti che «l'obiettivo non è più quello di assicurare al pensionato il trattamento migliore possibile, ma quello che deriva dal computo complessivo dei contributi maturati nel corso della vita lavorativa».

In tale ottica, secondo l'Istituto, «può ritenersi plausibile una differente disciplina tra lavoratori subordinati ed autonomi in punto neutralizzazione dei contributi c.d. dannosi, potendosi far rientrare le variazioni di reddito nel tempo per i secondi nell'ambito del rischio di impresa che caratterizza l'attività imprenditoriale». Ciò, ad avviso dell'INPS, non si porrebbe in contrasto con gli artt. 35 e 38 Cost., in quanto «non incide in alcun modo sulla tutela del lavoro e sull'adeguatezza del trattamento pensionistico, costituendo invece la risultante del bilanciamento tra i contrapposti interessi degli assicurati e della tenuta del sistema previdenziale».

5.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 16 gennaio 2018, chiedendo di dichiarare l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Anche la difesa dello Stato ha dedotto la impossibilità di applicare al lavoro autonomo il principio della sterilizzazione contributiva, affermato dalla giurisprudenza costituzionale nel lavoro subordinato, attesa, da un lato, la diversità dei due regimi contributivi, dall'altro, la sua non coerenza «con l'impostazione del sistema previdenziale del lavoro autonomo, così come è stato delineato dall'art. 5 della L. 233/1990, attesa la natura di tale tipologia lavorativa e il reddito di impresa derivante».

6.- In prossimità dell'udienza, l'INPS ha depositato una memoria nella quale ha confermato le conclusioni già rassegnate. In particolare, l'Istituto ha ribadito la diversità delle situazioni del lavoratore subordinato e del lavoratore autonomo, con particolare riguardo al rischio di impresa che sul secondo grava e che esso assume volontariamente scegliendo di proseguire l'attività lavorativa dopo aver conseguito i requisiti pensionistici, fermo restando l'opzione di continuare l'attività ottenendo un supplemento di pensione che assume carattere integrativo di quella già in godimento.



In definitiva, l'INPS evidenzia che l'elemento della volontarietà del lavoratore autonomo nel determinare il corrispettivo economico della propria attività e, conseguentemente, l'apporto contributivo in funzione della misura della futura pensione, può giustificare la diversità con il lavoratore subordinato in ordine all'applicazione del principio della cosiddetta "neutralizzazione".

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Trieste, con ordinanza del 13 luglio 2017 (r.o. n. 184 del 2017), solleva, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 35, primo comma, e 38, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), e dell'art. 1, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), nella parte in cui non prevedono che al lavoratore autonomo che, dopo aver conseguito il requisito per il trattamento pensionistico, abbia continuato la propria attività, versando la relativa contribuzione, non possa essere liquidata una pensione di importo inferiore a quello determinabile alla data del raggiungimento dell'età pensionabile, con esclusione quindi dal computo dei successivi periodi di contribuzione, ove producano effetti riduttivi dell'importo già maturato a tale data.

1.1.- Le questioni concernono la determinazione del trattamento pensionistico di un lavoratore che ha conseguito la pensione di vecchiaia dal 1° luglio 2010, ottenuta con il cumulo della contribuzione versata prima come lavoratore dipendente e poi come lavoratore autonomo-commerciante, iscritto alla relativa gestione speciale dell'assicurazione generale obbligatoria (dal 1° ottobre 1975 al 30 giugno 2010).

L'interessato, pur avendo maturato il requisito contributivo minimo per accedere al trattamento pensionistico già alla data del 31 dicembre 2007, in forza della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), aveva proseguito l'attività lavorativa. Tuttavia, a seguito della riduzione del reddito prodotto in tale periodo di prosecuzione dell'attività, l'importo pensionistico determinato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in quanto calcolato in base alle disposizioni censurate con riferimento alle ultime annualità di reddito prodotto antecedenti al pensionamento, era risultato inferiore a quello determinabile in riferimento alla data di maturazione del requisito pensionistico. Pertanto, l'interessato aveva richiesto all'ente previdenziale di rideeterminare il trattamento liquidatogli, escludendo dal computo la contribuzione successiva al 31 dicembre 2007, data in cui aveva maturato il requisito minimo contributivo. Ciò in applicazione del principio cosiddetto della «sterilizzazione» (*recte*: "neutralizzazione"), più volte affermato da questa Corte, secondo cui la contribuzione acquisita successivamente al perfezionamento del requisito per l'accesso alla pensione, ove comporti la riduzione dell'importo della prestazione calcolabile a tale data, deve essere "neutralizzata" ai fini del calcolo della pensione.

1.2.- Avverso il rigetto da parte dell'INPS della domanda, l'interessato aveva presentato ricorso al Tribunale di Pordenone per chiedere la rideeterminazione del proprio trattamento pensionistico, con esclusione dal computo della contribuzione versata dopo il 31 dicembre 2007.

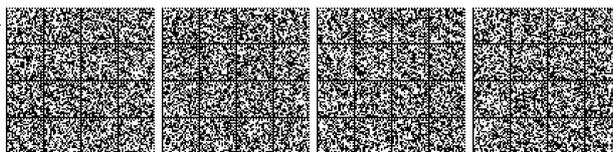
Il Tribunale adito aveva accolto la domanda, in base a una lettura costituzionalmente orientata favorevole al ricorrente delle disposizioni di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, ritenendo applicabile il principio della "neutralizzazione" anche al regime pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti alla gestione speciale INPS.

1.3.- La decisione del Tribunale di Pordenone è stata impugnata dall'INPS, che ha ribadito l'impossibilità di trarre da specifiche ipotesi rispetto alle quali si era pronunciata questa Corte un principio di carattere generale, evidenziando, altresì, a tal fine, la diversità del sistema pensionistico dei lavoratori subordinati da quello dei lavoratori autonomi.

1.4.- La Corte d'appello di Trieste, ritenendo di non poter aderire all'interpretazione costituzionalmente orientata adottata dal giudice di primo grado, solleva, dunque, la questione di legittimità costituzionale in esame.

Il giudice rimettente afferma che le disposizioni censurate violano l'art. 3 Cost., comportando una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento con i lavoratori subordinati nella parte in cui non prevedono l'applicazione anche ai lavoratori autonomi del principio di "neutralizzazione" dei contributi "dannosi".

Inoltre, la Corte d'appello ritiene che le disposizioni censurate violino l'art. 35, primo comma, Cost., che tutela il lavoro in ogni sua forma e applicazione, in quanto la diversità di trattamento pensionistico rispetto a quello del lavoro subordinato incide negativamente sulla tutela del lavoro autonomo.



Infine, il collegio rimettente deduce la violazione anche dell'art. 38, primo e secondo comma, Cost., assumendo che il diverso trattamento comporta una riduzione della pensione del lavoratore autonomo, in quanto incide sul principio di proporzionalità tra prestazione e qualità e quantità del lavoro espletato.

1.5.- L'INPS ha chiesto di dichiarare la questione manifestamente infondata, assumendo che il principio della "neutralizzazione" non può trovare applicazione nei confronti delle prestazioni pensionistiche dei lavoratori autonomi in considerazione della diversità del loro regime previdenziale rispetto a quello dei lavoratori subordinati.

1.6.- A sua volta, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma l'impossibilità di applicare al lavoro autonomo il principio di "neutralizzazione", per ragioni analoghe a quelle rappresentate dall'INPS.

2.- Preliminarmente, con riferimento ai profili concernenti l'ammissibilità della questione, questa Corte rileva che risultano incontestati i dati fattuali della vicenda oggetto del giudizio principale, così come la circostanza che l'entità dei diversi apporti del rateo pensionistico, conseguenti al differente computo del periodo di riferimento dei redditi annui prodotti dall'interessato, derivi dall'applicazione o meno alle norme censurate del principio di "neutralizzazione", che nella giurisprudenza di questa Corte è stato riferito al solo lavoro subordinato e parasubordinato.

Quanto alle argomentazioni svolte dalla Corte rimettente a sostegno della rilevanza e della non manifesta infondatezza, esse risultano congrue. In particolare, il giudice *a quo* ha adeguatamente motivato le ragioni critiche che lo inducono a non ritenere percorribile la interpretazione «costituzionalmente orientata» delle disposizioni censurate adottata invece dal giudice di primo grado.

3.- Nel merito, la questione è fondata in riferimento all'evocato parametro costituito dall'art. 3 Cost.

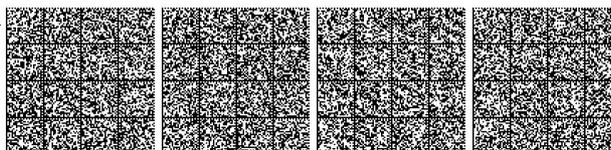
4.- Le disposizioni oggetto della questione di legittimità costituzionale concernono il sistema di calcolo del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, gestione speciale dei commercianti.

L'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 prevede: «La misura dei trattamenti pensionistici da liquidare, con effetto dal 1° luglio 1990, in favore degli iscritti alle gestioni di cui all'articolo 1 è pari, per ogni anno di iscrizione e contribuzione alle rispettive gestioni, al 2 per cento del reddito annuo d'impresa determinato, per ciascun soggetto assicurato, ai sensi dell'articolo 1, quale risulta dalla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni coperti da contribuzione o al minor numero di essi, anteriori alla decorrenza della pensione».

L'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995 stabilisce: «Per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS che al 31 dicembre 1992 abbiano avuto un'anzianità contributiva pari o superiore ai 15 anni, gli incrementi di cui al comma 17 ai fini della determinazione della base pensionabile trovano applicazione nella stessa misura e con la medesima decorrenza e modalità di computo ivi previste, entro il limite delle ultime 780 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione». A sua volta, il citato comma 17, del medesimo art. 1, della legge n. 335 del 1995, prevede il meccanismo di incremento delle settimane di riferimento del reddito pensionabile.

Le predette disposizioni vanno lette alla luce della disciplina recata dall'art. 13 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui «Per i lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ed alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, e per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali amministrative dall'INPS, l'importo della pensione è determinato dalla somma: *a*) della quota di pensione corrispondente all'importo relativo alle anzianità contributive acquisite anteriormente al 1° gennaio 1993, calcolato con riferimento alla data di decorrenza della pensione secondo la normativa vigente precedentemente alla data anzidetta che a tal fine resta confermata in via transitoria, anche per quanto concerne il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile; *b*) della quota di pensione corrispondente all'importo del trattamento pensionistico relativo alle anzianità contributive acquisite a decorrere dal 1° gennaio 1993, calcolato secondo le norme di cui al presente decreto».

Conseguentemente, il trattamento pensionistico del lavoratore autonomo cui trovano applicazione le predette disposizioni, come nel caso di specie, è composto: per ciascun anno di iscrizione fino al 31 dicembre 1992, dal due per cento del reddito annuo di impresa, quale risultante dalla media dei redditi rivalutati relativi agli ultimi dieci anni (ovvero 520 settimane) anteriori alla decorrenza della pensione, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 (cosiddetta quota *A*); per gli anni di iscrizione successivi al 1992, dal due per cento del reddito annuo di impresa, risultante dalla media dei redditi rivalutati relativi agli ultimi quindici anni (ovvero alle ultime 780 settimane) di contribuzione, anteriori alla decorrenza della pensione, ai sensi dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995 (cosiddetta quota *B*).



Occorre evidenziare che le disposizioni scrutinate si applicano ai trattamenti pensionistici determinati integralmente (come nel caso in esame), o parzialmente, secondo il sistema retributivo (nel caso del lavoro autonomo, più propriamente definibile reddituale), che fa appunto riferimento alla entità delle retribuzioni (redditi) dell'interessato nell'ultimo periodo della vita lavorativa.

Risulta, dunque, evidente il rilievo che assumono, ai fini della determinazione del quantum della pensione, il periodo reddituale cui fare riferimento per il computo delle due quote di trattamento pensionistico previsto dalle disposizioni scrutinate e il momento da cui si calcolano "a ritroso" i rispettivi periodi.

5.- In tale quadro normativo si colloca il *thema decidendum* dell'odierna questione, costituito dall'applicabilità di un principio analogo a quello della "neutralizzazione" al diverso regime pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti alla apposita gestione speciale dell'INPS.

5.1.- Il principio in esame configura la *regula iuris* secondo cui la contribuzione acquisita nella fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo non può tradursi nel detrimento della misura della prestazione pensionistica già virtualmente maturata, e comporta, conseguentemente, che i periodi contributivi che abbiano comportato una minore contribuzione vanno esclusi ai fini del calcolo della pensione (*ex plurimis*, sentenze n. 388 del 1995, n. 264 del 1994, n. 428 del 1992, n. 307 del 1989 e n. 822 del 1988). Da qui la definizione del principio anche in termini di immodificabilità in peius dell'importo della prestazione determinabile alla data del conseguimento del requisito per l'accesso al trattamento pensionistico.

Di recente la sentenza n. 82 del 2017, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), ha riassunto organicamente le motivazioni a fondamento del principio in esame, ed esposto sinteticamente sia la coincidente giurisprudenza di legittimità, sia la parallela evoluzione normativa volta a valorizzare il meccanismo della "neutralizzazione", che nel caso in esame possono essere richiamati, pur nella diversa *ratio*, quanto al fine dell'esclusione dei contributi dannosi dal calcolo della pensione.

5.2.- Come rilevato dal giudice rimettente, le predette decisioni attengono a profili della disciplina previdenziale-pensionistica relativi al rapporto di lavoro subordinato: da qui la richiesta della Corte d'appello di sottoporre a vaglio di legittimità la questione della applicabilità al regime previdenziale dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS del principio di "neutralizzazione".

Pertanto, la sentenza n. 433 del 1999, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 10 e 37 della legge 2 febbraio 1973, n. 12 (Natura e compiti dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio e riordinamento del trattamento pensionistico integrativo a favore degli agenti e dei rappresentanti di commercio), ha già fatto applicazione del predetto principio anche al regime pensionistico degli agenti di commercio, che non sono lavoratori subordinati.

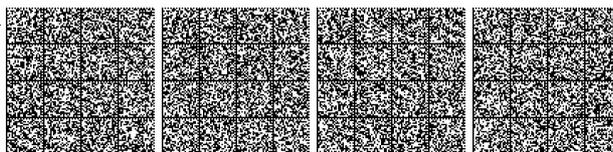
6.- Alla luce di quanto così esposto, sussistendo nella concreta fattispecie in esame tutte le condizioni in presenza delle quali potrebbe trovare applicazione il principio della esclusione dei contributi dannosi, occorre valutare se la non applicazione del principio alla scrutinata disciplina pensionistica del lavoro autonomo sia da considerare *ex se* irragionevole, e già in quanto tale comportante una ingiustificata diversità di trattamento con i lavoratori subordinati.

6.1.- In un quadro normativo caratterizzato dalla esistenza di diversificati regimi previdenziali, questa Corte ha affermato che, pur in considerazione di un processo di convergenza dei rispettivi sistemi, la persistenza di «elementi di motivata diversità» (sentenza n. 148 del 2017) giustifica differenti regolazioni di aspetti e punti specifici.

Riguardo alla problematica in esame, la più rilevante differenza è oggettivamente costituita dalla struttura della contribuzione, correlata alle caratteristiche delle due tipologie di attività lavorativa: nel lavoro subordinato l'obbligo contributivo, col connesso versamento all'ente previdenziale, è riferito alla retribuzione, ed è distribuito tra datore di lavoro e lavoratore, con la conseguente applicazione del principio dell'automatismo di cui all'art. 2116 del codice civile, che tutela il lavoratore subordinato in caso di mancato versamento dei contributi da parte dell'obbligato; nel lavoro autonomo la contribuzione, correlata al reddito di impresa, è esclusivamente a carico del lavoratore interessato.

Ulteriori, e conseguenti, diversità fra i due sistemi in esame sono quelle, evidenziate in particolare dall'INPS, costituite dalla presenza nel regime previdenziale del lavoro autonomo della "autodichiarazione" del reddito da parte dello stesso lavoratore, e dalla stessa discrezionalità del lavoratore autonomo di autodeterminarsi ai fini degli obblighi contributivi e dell'accesso alla prestazione pensionistica, configurandosi un rapporto diretto tra assicurato ed ente previdenziale.

6.2.- Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte ritiene che tali diversificati aspetti delle due discipline pensionistiche non ostano all'applicazione del principio della esclusione dei contributi dannosi anche alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS, in considerazione della stessa valenza generale del suddetto principio, che si impone nell'ordinamento pensionistico al di là del pluralismo delle gestioni e dei regimi.



Ciò, dunque, anche in disparte dagli argomenti desumibili dalle considerazioni svolte dalla giurisprudenza di legittimità in ordine alla comune appartenenza al regime dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, avente struttura unitaria, sia della gestione lavoratori dipendenti che di quelle speciali dei lavoratori autonomi, e, in tale contesto, al ruolo svolto nella gestione previdenziale dei lavoratori autonomi, per il versamento dei contributi e la liquidazione della pensione, dal reddito d'impresa «analogo a quello svolto dalla retribuzione per i lavoratori dipendenti» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 18569 del 2008, e, in termini analoghi, sentenze n. 11930 e n. 771 del 2003).

6.3.- Difatti, se, come si è ricordato, il principio di esclusione dei contributi dannosi è chiamato ad assolvere la funzione di costituire un limite intrinseco alla discrezionalità del legislatore nella scelta, ad esso riservata, del criterio di individuazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile (da ultimo, sentenze n. 82 del 2017 e n. 388 del 1995), tale esigenza si configura anche in riferimento al reddito pensionabile, e dunque anche nei confronti del regime previdenziale dei lavoratori autonomi.

Il sistema previdenziale è certamente improntato a logiche di solidarietà e non di mera corrispettività, ma anche per il regime pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS risulta irragionevole che il versamento di contributi correlati all'attività lavorativa prestata dopo il conseguimento del requisito per accedere alla pensione, anziché assolvere alla funzione fisiologica e naturale di incrementare il trattamento pensionistico, determini il paradossale effetto di ridurre l'entità della prestazione.

6.4.- Non sono, pertanto, condivisibili le argomentazioni addotte dall'INPS e dall'Avvocatura generale dello Stato che fanno leva sui ricordati aspetti diversificati delle discipline fra il sistema previdenziale dei lavoratori subordinati e quello dei lavoratori autonomi per escludere l'applicabilità a quest'ultimo del principio in esame.

Tali assunti, difatti, non risultano idonei a motivare in termini di ragionevolezza la predetta esclusione dei contributi "dannosi" al solo regime previdenziale del lavoro subordinato, o a quello cosiddetto parasubordinato, in quanto avente struttura contributiva simile a quella propria del lavoro subordinato.

Ad avviso di questa Corte, una volta adempiuti i propri obblighi contributivi e conseguiti i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in ottemperanza alle previsioni normative del sistema di appartenenza, anche nei confronti del lavoratore autonomo la prosecuzione dell'attività lavorativa e della correlata contribuzione dopo la maturazione dei predetti requisiti non può comportare una riduzione del trattamento "virtualmente" conseguito in tale momento.

Sotto diverso profilo, l'INPS obietta che il lavoratore avrebbe potuto accedere al trattamento pensionistico al maturarsi del requisito, per poi continuare l'attività conseguendo supplementi della pensione ovvero la pensione supplementare, ove ne ricorressero le condizioni di legge (art. 6 della legge n. 233 del 1990).

Nemmeno tali considerazioni dell'Istituto possono essere condivise.

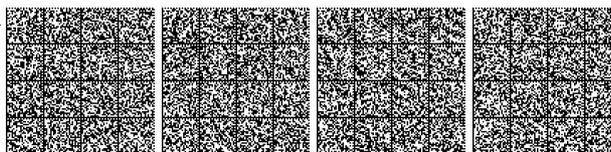
Esse, oltre a fare riferimento a elementi fattuali connessi alle opzioni esercitate dall'interessato, risultano contraddittorie rispetto alle stesse finalità costantemente perseguite dagli interventi normativi adottati per assicurare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, volti a favorire il mantenimento in attività di lavoro anche (e soprattutto) per ritardare l'accesso al trattamento pensionistico e il conseguente onere a carico della finanza pubblica.

Inoltre, la tesi espressa dall'Istituto determina ulteriori effetti irragionevoli.

Nel caso di specie il lavoratore autonomo che ha optato per la prosecuzione dell'attività lavorativa, anziché accedere al trattamento pensionistico e svolgere successivamente l'attività conseguendo, attraverso l'ulteriore contribuzione, supplementi della pensione o la pensione supplementare, si trova ad essere danneggiato sotto molteplici profili: non percepisce nel frattempo i ratei pensionistici che, com'è noto, sono cumulabili con i redditi da lavoro conseguiti successivamente; non percepisce, a fronte degli ulteriori contributi versati, alcun incremento della prestazione; per contro, subisce perfino una diminuzione del quantum determinabile alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico; in definitiva, a seguito del ritardato accesso al pensionamento, subisce un consistente pregiudizio patrimoniale, qualificabile sia in termini di lucro cessante che di danno emergente.

7.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate, nella parte in cui, ai fini della determinazione delle rispettive quote del complessivo trattamento pensionistico, non prevedono, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo iscritto alla gestione speciale dell'INPS, che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, che la pensione liquidata non possa essere inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile, con esclusione dal computo, sia per la quota A che per la quota B, dei periodi di contribuzione successivi ove comportino un trattamento pensionistico meno favorevole.

8.- L'accoglimento della questione in riferimento al parametro costituito dall'art. 3 Cost. comporta l'assorbimento degli altri parametri evocati dal giudice rimettente (artt. 35, primo comma, e 38, primo e secondo comma, Cost.).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), e dell'art. 1, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), nella parte in cui, ai fini della determinazione delle rispettive quote di trattamento pensionistico, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, non prevedono l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comporti un trattamento pensionistico meno favorevole.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180173

N. 174

Sentenza 4 - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Assistenza all'esterno dei figli minori - Esclusione dal beneficio per le detenute condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, che non abbiano ancora espiato una frazione di pena.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 21-bis.

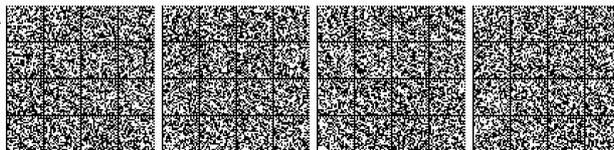
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Lecce e Brindisi, nel procedimento su reclamo di M. D.D., con ordinanza del 22 maggio 2017, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 maggio 2017, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2017, il Magistrato di sorveglianza di Lecce e Brindisi ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui tale disposizione, facendo rinvio all'art. 21 della medesima legge n. 354 del 1975, esclude dal beneficio dell'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci il detenuto condannato «per reato ostativo» che non abbia ancora espiaato almeno un terzo della pena.

1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dal giudice chiamato a decidere il reclamo presentato, ex art. 35-*bis* della legge n. 354 del 1975, da M. D.D., condannata alla pena di quattro anni e dieci mesi di reclusione per i delitti di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), con fine pena al 30 maggio 2021.

Il giudice *a quo* ricorda che la condannata, in quanto madre di tre figli (due gemelli di cinque anni e un figlio di tre anni), ha chiesto all'amministrazione penitenziaria di essere ammessa all'assistenza all'esterno dei figli minori ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975, ma che tale istanza è stata rigettata, in quanto M. D.D. non ha ancora espiaato un terzo della pena. Tale requisito è previsto dall'art. 21, comma 1, cui rinvia la disposizione da ultimo citata, per i detenuti condannati per uno dei reati elencati all'art. 4-*bis*, commi 1, 1-*ter* e 1-*quater*, della legge n. 354 del 1975. Il difensore di M. D.D., nell'insistere per l'accoglimento del reclamo, ha dedotto l'illegittimità costituzionale del ricordato art. 21-*bis*.

Il giudice rimettente osserva che le questioni di legittimità costituzionale eccepite dalla parte sarebbero rilevanti, atteso che, con il reclamo presentato ex art. 35-*bis*, è stato lamentato - ai sensi dell'art. 68, comma 2, lettera *b*) [*recte*: art. 69, comma 6, lettera *b*)], della legge n. 354 del 1975 - l'attuale e grave pregiudizio determinato dall'adozione di un atto di rigetto dell'ammissione al beneficio da parte dell'amministrazione penitenziaria, la quale ha assunto la propria decisione sulla base dell'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975.

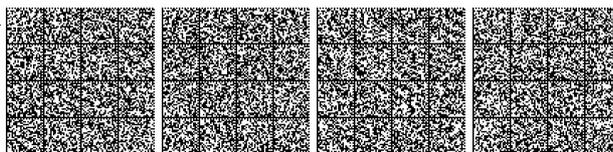
Evidenzia, inoltre, il giudice *a quo* che, sebbene a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 76 del 2017 la detenuta possa avanzare istanza per l'accesso alla detenzione domiciliare speciale ex art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975, ella «in concreto» non risulterebbe «ancora nelle condizioni di merito per accedere alla misura alternativa, attesa l'esiguità della pena espiaata e la valutazione di prematurità per l'avvio di una progettualità in esternato, espressa anche dall'Equipe di Osservazione».

Ad avviso del rimettente, la misura alternativa alla detenzione prevista dal citato art. 47-*quinquies* costituirebbe uno strumento trattamentale non sovrapponibile, bensì complementare e progressivo, rispetto a quello dell'assistenza all'esterno dei figli minori, che conserva carattere inframurario.

Ne consegue - secondo il rimettente - che la detenuta ha interesse alla fruizione del beneficio penitenziario previsto dall'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975 pur successivamente alla decisione della Corte costituzionale n. 76 del 2017.

1.2.- Nel merito, il rimettente ricorda che la disposizione censurata fu introdotta dalla legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori), ossia da una legge preordinata a tutelare il diritto del minore a mantenere, nella prima infanzia, un sano e corretto rapporto con la madre detenuta in un contesto diverso da quello carcerario, del tutto inadatto a tale scopo.

La disposizione censurata, contenendo quel che il rimettente definisce un «automatismo di preclusione assoluta» all'accesso al beneficio, si porrebbe, invece, in contrasto con gli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost. e, in particolare, con il diritto del minore a mantenere un rapporto con la madre all'esterno del carcere (diritto, peraltro, già riconosciuto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre



2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007). In particolare, l'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975 sarebbe in contrasto con il principio secondo cui il «superiore e preminente» interesse del minore può essere «limitato», in occasione di decisioni assunte «da autorità pubbliche o istituzioni private», solo a seguito di un bilanciamento con interessi contrapposti (come quelli di difesa sociale sottesi all'esecuzione della pena).

Affermando di non ignorare che tale bilanciamento è rimesso a scelte discrezionali di politica legislativa, il giudice *a quo* lamenta, tuttavia, che la disposizione censurata si limiterebbe «a fissare una preclusione rigida» e che essa impedirebbe la concessione del beneficio prima che sia stato espiato un congruo periodo di pena, senza che possa essere verificata in concreto la sussistenza di una prevalente ragione che alla concessione di tale beneficio si opponga.

La disposizione censurata si inserirebbe, inoltre, disarmonicamente in un sistema che consente alle madri condannate per delitti ostativi di essere da subito ammesse, a prescindere dall'entità della pena da espiare, alla misura alternativa della detenzione domiciliare ordinaria, nelle ipotesi in cui è possibile disporre il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 del codice penale (art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975) e, in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 76 del 2017, alla misura della detenzione domiciliare speciale (art. 47-*quinqüies*, comma 1-*bis*, della legge n. 354 del 1975). In tale contesto, il censurato art. 21-*bis* si porrebbe «come ultimo tassello normativo costituzionalmente illegittimo», in quanto esclude dal beneficio, sia pur temporaneamente, le condannate per reato ostativo, con una presunzione di assoluta immeritevolezza.

Precisa, infine, il giudice *a quo* che la circostanza che la detenuta possa chiedere di essere ammessa alla misura della detenzione domiciliare speciale non inciderebbe sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale così formulate. Infatti, l'art. 47-*quinqüies* della legge n. 354 del 1975, comportando la formale scarcerazione, prevede un regime differente e meno contenitivo rispetto alla concessione del beneficio di cui all'art. 21-*bis*, che, invece, comporta solo una differente modalità di trattamento inframurario. Nella prospettiva del rimettente, la «previsione di una progressività di trattamento», la cui valutazione è demandata alla magistratura di sorveglianza, dovrebbe logicamente comportare che ai due menzionati istituti la detenuta sia ammessa sulla base di identici presupposti, opportunamente valutabili in relazione al caso concreto e sulla base della pericolosità sociale di una condannata, che, come accade nel caso di specie, abbia da poco iniziato ad espiare la pena per uno dei reati elencati all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975.

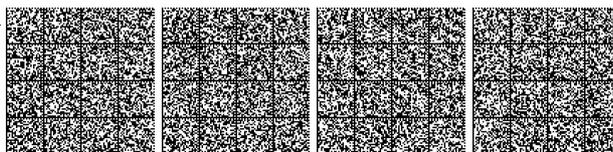
Considerato in diritto

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Lecce e Brindisi dubita della legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui tale disposizione, facendo rinvio a quanto disposto al precedente art. 21 della medesima legge n. 354 del 1975, esclude dal beneficio dell'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci il detenuto condannato «per reato ostativo» che non abbia ancora espiato almeno un terzo della pena.

La disposizione censurata, al comma 1, prevede che le condannate e le internate possono essere ammesse a tale beneficio alle condizioni previste dal precedente art. 21. Quest'ultimo, in tema di accesso dei detenuti al lavoro all'esterno, al comma 1, dispone che, in caso di condanna alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-*ter* e 1-*quater*, dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, il beneficio può essere concesso dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena in carcere e, comunque, di non oltre cinque anni. Nei confronti dei condannati all'ergastolo l'assegnazione al lavoro all'esterno può avvenire dopo l'espiazione di almeno dieci anni.

Secondo il rimettente, l'esclusione dal beneficio dell'assistenza all'esterno dei figli minori per la detenuta condannata «per reato ostativo» che non abbia ancora espiato almeno una parte di pena - esclusione derivante dal sistema normativo appena descritto - si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione. La disposizione censurata finirebbe infatti per contenere un «automatismo di preclusione assoluta» all'accesso al beneficio e impedirebbe al giudice, laddove non sia ancora stata espiata una parte di pena, di bilanciare le esigenze di difesa sociale con l'interesse del minore, pregiudicando il diritto di quest'ultimo a mantenere un rapporto con la madre all'esterno del carcere (diritto, peraltro, già riconosciuto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007).

Secondo il giudice *a quo*, inoltre, la disposizione censurata si inserirebbe disarmonicamente in un sistema che già consente alle madri condannate per delitti ostativi di essere da subito ammesse, a prescindere dall'entità della pena da espiare, sia alla misura alternativa della detenzione domiciliare ordinaria, nelle ipotesi in cui è possibile disporre il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 del codice penale (art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975), sia, in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 76 del 2017, alla misura della detenzione domiciliare speciale (art. 47-*quinqüies*, comma 1-*bis*, della legge n. 354 del 1975).



2.- La questione è fondata.

2.1.- L'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975 è stato introdotto dall'art. 5 della legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori), al fine di ampliare le possibilità, per la madre detenuta che non abbia ottenuto la detenzione domiciliare ordinaria o la detenzione domiciliare speciale, di provvedere alla cura dei figli, in un ambiente non carcerario, per un periodo di tempo predeterminato nel corso della giornata.

Come emerge dai lavori preparatori della legge n. 40 del 2001 (ed in particolare dalla Relazione illustrativa al disegno di legge C-4426 presentato alla Camera dei deputati il 24 dicembre 1997) il legislatore, da un lato, ha inteso ampliare le modalità che assicurano la continuità della funzione genitoriale, dall'altro, ha ritenuto che i compiti di cura dei figli minori abbiano «lo stesso valore sociale e la stessa potenzialità risocializzante dell'attività lavorativa». Per tale ragione, le condizioni alle quali è possibile ottenere il beneficio dell'assistenza all'esterno ai figli di età non superiore agli anni dieci coincidono con quelle previste per l'accesso al lavoro all'esterno. L'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975, quindi, rinvia al precedente art. 21, che prevede, per i condannati alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-*ter* e 1-*quater*, dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che l'accesso al lavoro all'esterno sia subordinato alla previa espiazione di almeno un terzo della pena detentiva, e comunque di non oltre cinque anni, oppure almeno di dieci anni in caso di condannati alla pena dell'ergastolo.

Alla luce di questa ricostruzione, le sollevate questioni sulla disposizione in tema di accesso all'assistenza all'esterno ai figli in tenera età pongono il seguente quesito: se sia costituzionalmente corretto che i requisiti previsti per ottenere un beneficio prevalentemente finalizzato a favorire, al di fuori della restrizione carceraria, il rapporto tra madre e figli in tenera età siano identici a quelli prescritti per l'accesso al diverso beneficio del lavoro all'esterno, il quale è esclusivamente preordinato al reinserimento sociale del condannato, senza immediate ricadute su soggetti diversi da quest'ultimo.

2.2.- Per inquadrare correttamente le questioni sottoposte all'esame della Corte, occorre premettere che l'art. 21, nella parte in cui regola l'accesso al beneficio per i condannati per uno dei delitti elencati all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, deve essere interpretato in base a quanto disposto dagli artt. 4-*bis* e 58-*ter* della medesima legge.

Tali due ultime disposizioni consentono un accesso ai benefici penitenziari differenziato a seconda del titolo di reato per i quali i condannati scontano la pena, nonché a seconda della condizione in cui essi si trovano in punto di collaborazione con la giustizia.

In base al citato art. 4-*bis* i condannati per i delitti elencati nel comma 1 del medesimo articolo (tra i quali è da annoverare la madre detenuta di cui si tratta nel giudizio *a quo*) possono accedere ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario solo qualora collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* della stessa legge.

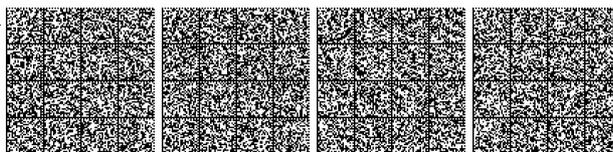
Per parte sua, l'art. 58-*ter* prevede, tra l'altro, con riferimento alle persone condannate per taluno dei delitti indicati nei commi 1, 1-*ter* e 1-*quater*, dell'art. 4-*bis*, che l'aver scontato almeno la parte di pena detentiva prevista al comma 1 dell'art. 21 non costituisce presupposto necessario per l'accesso al lavoro all'esterno (e dunque, per quel che qui interessa, all'assistenza all'esterno ai figli minori) se, anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati.

L'operare congiunto delle tre disposizioni ricordate (dell'art. 21, nonché degli artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter* della legge n. 354 del 1975) comporta, in definitiva, che l'accesso al lavoro all'esterno - e, di conseguenza, all'assistenza all'esterno dei figli minori - sia soggetto a requisiti differenziati, a seconda che il detenuto sia stato condannato per uno dei delitti elencati all'art. 4-*bis*, comma 1 (delitti cosiddetti di prima fascia), comma 1-*ter* (cosiddetti di seconda fascia) o comma 1-*quater* (cosiddetti di terza fascia), nonché a seconda della condizione in cui il detenuto si trovi in punto di collaborazione con la giustizia.

In particolare, i condannati per uno dei delitti elencati ai commi 1-*ter* (di "seconda fascia") e 1-*quater* (di "terza fascia") dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, per accedere al beneficio, dovranno, alternativamente, scontare la parte di pena prevista dall'art. 21, oppure potranno ottenerlo immediatamente se collaborano attivamente con la giustizia ex art. 58-*ter*.

Invece, stante il perentorio contenuto letterale della disposizione, i condannati per i delitti di cui al comma 1 dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 (di "prima fascia"), se non collaborano con la giustizia non potranno accedere al beneficio neppure dopo aver scontato un terzo di pena (o dieci anni in caso di condanna all'ergastolo); se, invece, essi tale collaborazione assicurino seguendo le modalità previste dall'art. 58-*ter*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, potranno accedervi senza dover previamente scontare una frazione di pena, secondo una soluzione interpretativa già individuata da questa Corte (sentenza n. 504 del 1995; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 3 febbraio 2016, n. 37578, e sentenza 12 luglio 2006, n. 30434).

In base ad una interpretazione letterale delle ricordate disposizioni, debbono invece scontare una frazione di pena prima di accedere al beneficio i condannati per uno dei delitti di "prima fascia" che si trovino nelle condizioni previste dal comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975. In altre parole, la previsione secondo cui è necessario scontare un terzo di pena, o dieci anni in caso di ergastolo, prima di poter accedere al beneficio del lavoro all'esterno (e, per ciò che qui interessa, all'assistenza all'esterno dei figli minori) si applica a quei condannati per uno dei delitti elencati all'art. 4-*bis*, comma 1, per i quali un'utile collaborazione con la giustizia risulti inesigibile a causa della limitata partecipazione al fatto criminoso accertata nella sentenza di condanna, ovvero risulti impossibile, per l'integrale accer-



tamento dei fatti e delle responsabilità, operato con la sentenza irrevocabile; nonché nei casi in cui la collaborazione offerta dal condannato si riveli «oggettivamente irrilevante» (sempre che, in questa evenienza, sia stata applicata al condannato taluna delle circostanze attenuanti di cui agli artt. 62, numero 6, 114 o 116 cod. pen.), e comunque «siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva».

2.3.- Qualunque sia la scelta della madre detenuta in punto di collaborazione con la giustizia, la disposizione censurata esibisce un contenuto normativo in contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost.

2.4.- In primo luogo, infatti, per le detenute per uno dei reati elencati all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 l'accesso all'assistenza all'esterno dei figli minori è subordinato, quale requisito imprescindibile, a tale collaborazione, svolta secondo le indicazioni contenute nell'art. 58-*ter* ordin. penit. Infatti, quand'anche la condannata abbia scontato una parte della pena, in assenza di collaborazione non potrà accedere al beneficio.

In tal caso, la situazione della detenuta, madre di figli di età non superiore agli anni dieci, ricade nelle valutazioni compiute da questa Corte nella sentenza n. 239 del 2014. In quest'ultima, si è affermato che l'incentivazione alla collaborazione con la giustizia, quale strategia di contrasto con la criminalità organizzata, può perseguirsi impedendo la fruizione di benefici penitenziari costruiti in funzione di un progresso individuale del condannato verso l'obiettivo della risocializzazione. Si è altresì chiarito che la conclusione deve essere ben diversa quando una simile strategia non si limiti a produrre effetti sulla condizione individuale del detenuto, ma, impedendo a quest'ultimo l'accesso a un beneficio, finisca per incidere anche su terzi, e in particolare su soggetti, come i minori in tenera età, ai quali la Costituzione esige siano garantite le condizioni per il migliore e più equilibrato sviluppo psico-fisico.

Nella sentenza n. 239 del 2014 si è anche precisato che l'interesse del minore a beneficiare in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne non forma oggetto di una protezione assoluta, insuscettibile di bilanciamento con contrapposte esigenze, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena. Ma si è aggiunto che, affinché l'interesse del minore non resti irragionevolmente recessivo rispetto alle esigenze di protezione della società dal crimine, «occorre che la sussistenza e la consistenza di queste ultime venga verificata [...] in concreto [...] e non già collegata ad indici presuntivi [...] che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni».

Se queste considerazioni vengono riferite al caso dell'accesso all'assistenza all'esterno dei figli minori di cui all'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975, la conclusione è obbligata. Subordinare la concessione di tale beneficio alla collaborazione con la giustizia significa condizionare in via assoluta e presuntiva la tutela del rapporto tra madre e figlio in tenera età ad un indice legale del "ravvedimento" della condannata. E se pur sia possibile condizionare alla collaborazione con la giustizia l'accesso ad un beneficio, laddove quest'ultimo abbia di mira in via esclusiva la risocializzazione dell'autore della condotta illecita, una tale possibilità non vi è quando al centro della tutela si trovi un interesse "esterno", e in particolare il peculiare interesse del figlio minore, garantito dall'art. 31, secondo comma, Cost., ad un rapporto quanto più possibile normale con la madre (o, in via subordinata, con il padre).

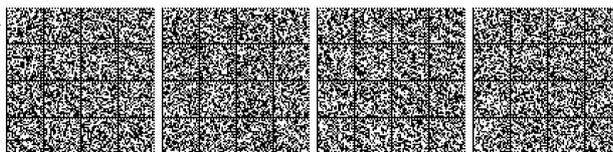
Per identiche ragioni, tra l'altro, la disposizione censurata si pone in contrasto con il parametro costituzionale da ultimo ricordato anche nella parte in cui condiziona alla collaborazione con la giustizia l'immediato accesso al beneficio per i condannati per uno dei delitti elencati all'art. 4-*bis*, commi 1-*ter* e 1-*quater*, della legge n. 354 del 1975 (cosiddetti di seconda o di terza fascia).

Ciascuna delle ipotesi considerate, infatti, finisce per subordinare l'accesso all'assistenza all'esterno al figlio minore ad una scelta in tema di collaborazione con la giustizia, in palese contrasto con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 239 del 2014.

2.5.- L'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975 si pone, infine, in contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost. anche per le conseguenze che determina in capo alle madri detenute per uno dei reati ex art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., la cui collaborazione con la giustizia sia impossibile, inesigibile o irrilevante.

Tali detenute - come ricordato - debbono sempre scontare una parte di pena prima di accedere al beneficio. L'amministrazione penitenziaria prima, e il giudice poi, si trovano, così, al cospetto di una presunzione assoluta e insuperabile, non essendo loro concesso di bilanciare in concreto, a prescindere da indici legali presuntivi, le esigenze di difesa sociale rispetto al migliore interesse del minore.

Ciò è in contrasto con i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 76 del 2017, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui imponeva alle condannate per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* della medesima legge di scontare una frazione di pena in carcere prima di poter accedere alla detenzione domiciliare speciale, cioè ad altra misura finalizzata a garantire il rapporto tra la madre detenuta e il figlio in tenera età.



In tale sentenza si è affermato che se il legislatore, tramite il ricorso a presunzioni insuperabili, nega in radice l'accesso della madre a modalità agevolate di espiazione della pena, impedendo al giudice di valutare la concreta sussistenza, nelle singole situazioni, di esigenze di difesa sociale, bilanciandole con il migliore interesse del minore in tenera età, si è al cospetto dell'introduzione di un automatismo basato su indici presuntivi, il quale comporta il totale sacrificio di quell'interesse.

Tale conclusione non può che essere ora ribadita con riferimento all'accesso al beneficio dell'assistenza all'esterno ai figli di età non superiore agli anni dieci per le detenute per uno dei reati ex art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., la cui collaborazione con la giustizia sia impossibile, inesigibile o irrilevante.

2.6.- In definitiva, i requisiti legislativi previsti per l'accesso a un beneficio prevalentemente finalizzato a favorire, al di fuori della restrizione carceraria, il rapporto tra madre e figli in tenera età, non possono coincidere con quelli per l'accesso al diverso beneficio del lavoro all'esterno, il quale è esclusivamente preordinato al reinserimento sociale del condannato, senza immediate ricadute su soggetti diversi da quest'ultimo.

L'art. 21-bis della legge n. 354 del 1975, operando invece un rinvio al precedente art. 21, e parificando i requisiti in discorso, si pone in contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost., poiché, salvo che sia stata accertata la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 58-ter della medesima legge, con riferimento alle detenute condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti di cui all'art. 4-bis, commi 1, 1-ter e 1-quater, non consente l'accesso all'assistenza all'esterno dei figli minori oppure lo subordina alla previa espiazione di una frazione di pena.

Restano assorbite le questioni sollevate in riferimento agli altri parametri evocati dal rimettente.

2.7.- Osserva, infine, questa Corte che la presente pronuncia di accoglimento non pregiudica le esigenze di difesa sociale sottese alla previsione di limiti all'accesso al beneficio di cui all'art. 21-bis della legge n. 354 del 1975 per i condannati per taluno dei reati elencati all'art. 4-bis della medesima legge (siano essi la madre detenuta o, in via subordinata, il padre ex art. 21-bis, comma 3). La concessione del beneficio resta pur sempre affidata al prudente apprezzamento del magistrato di sorveglianza, chiamato ad approvare il provvedimento disposto dall'amministrazione penitenziaria (ai sensi degli artt. 21, comma 4, e 69, comma 5, della legge n. 354 del 1975). In tale sede, infatti, l'autorità giudiziaria deve «tenere conto del tipo di reato, della durata, effettiva o prevista, della misura privativa della libertà e della residua parte di essa, nonché dell'esigenza di prevenire il pericolo che l'ammesso al lavoro all'esterno [nel nostro caso: all'assistenza all'esterno ai figli] commetta altri reati» (art. 48, comma 4, del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, intitolato «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà»).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui, attraverso il rinvio al precedente art. 21, con riferimento alle detenute condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti di cui all'art. 4-bis, commi 1, 1-ter e 1-quater, della legge n. 354 del 1975, non consente l'accesso all'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci oppure lo subordina alla previa espiazione di una frazione di pena, salvo che sia stata accertata la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 58-ter della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

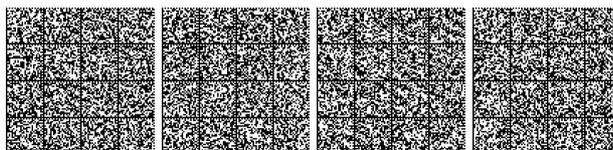
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 175

Sentenza 20 giugno - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Facoltà del concessionario di avvalersi della notificazione “diretta” della cartella di pagamento, senza intermediario, mediante invio della raccomandata, con avviso di ricevimento.

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 26, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come modificato dall’art. 12 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell’articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337) e dall’art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione), promosso dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia, nel procedimento vertente tra Maria Roggi e Equitalia Nord spa-agente della riscossione per la Provincia di Milano e altri, con ordinanza del 22 novembre 2016, iscritta al n. 59 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Visti l’atto di costituzione di Equitalia servizi di riscossione spa, quale società incorporante di Equitalia Nord spa, nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l’avvocato Alfonso Papa Malatesta per l’Agenzia delle entrate-Riscossione per i contribuenti e gli enti creditori, subentrata *ex lege* ad Equitalia servizi di riscossione spa, società incorporante di Equitalia Nord spa, e l’avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 novembre 2016 (reg. ord. n. 59 del 2017), la Commissione tributaria regionale della Lombardia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come modificato dall'art. 12 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337) e dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione), in riferimento agli artt. 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, «nella parte in cui abilita il Concessionario della Riscossione alla notificazione diretta, senza intermediario, mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento, della cartella di pagamento» nonché «nella parte in cui non prevede che la notifica di cartella di pagamento tramite il servizio postale avvenga con l'osservanza dell'art. 7 legge n. 890/82, così come modificato con la legge n. 31 del 2008 di conversione del decreto-legge n. 248/2007».

La CTR rimettente riferisce di dover decidere sull'appello promosso da una contribuente avverso la sentenza di primo grado con cui la Commissione tributaria provinciale di Milano aveva dichiarato inammissibile il ricorso avente ad oggetto un preavviso di fermo amministrativo di autovettura e tre cartelle esattoriali, con relativi provvedimenti impositivi, inerenti a tasse e tributi locali della cui esistenza la contribuente asseriva di aver appreso solo con la ricezione dell'impugnato preavviso. Nella specie la notificazione delle cartelle, così come denunciato dall'appellante, era stata effettuata direttamente dal concessionario per la riscossione a mezzo di invio di raccomandata con avviso di ricevimento, senza seguire le procedure previste dall'art. 7 della 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).

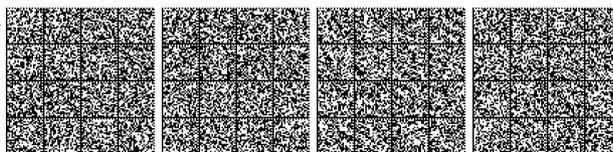
Evidenziate le differenze tra la procedura seguita nel caso in esame e le regole stabilite dall'art. 149 del codice di procedura civile, la CTR richiama il testo dell'art. 26, primo comma, d.P.R. n. 602 del 1973 e menziona il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui è valida la notificazione "diretta" della cartella ad opera dell'agente della riscossione mediante il servizio postale, in quanto la seconda parte del primo comma dell'art. 26 d.P.R. n. 602 del 1973 prevede una modalità di notifica, integralmente affidata al concessionario stesso e all'ufficiale postale, alternativa rispetto a quella prevista dalla prima parte della medesima disposizione, di competenza esclusiva dei soggetti ivi indicati.

Muovendo da questa interpretazione, che ha acquisito i connotati del "diritto vivente", la CTR rimettente deduce innanzi tutto la irragionevolezza di una regola che abilita un soggetto privato, nella specie il concessionario (poi agente) per la riscossione, all'esercizio di una funzione pubblicistica, qual è la notificazione. E infatti, mentre per i soggetti pubblici l'ordinamento contempla ipotesi di notificazione "diretta" (artt. 12 e 14 legge n. 890 del 1982), per i soggetti privati tale facoltà è concessa eccezionalmente e solo per specifici atti, per lo più di natura processuale (come nel caso delle notificazioni effettuate dagli avvocati). Dunque, non sarebbe «costituzionalmente compatibile con gli articoli 24 e 111 della Costituzione un potere notificatorio di tale ampiezza, sganciato da oneri di osservanza di qualsivoglia efficace formalità, esercitato da parte di un soggetto privato».

La CTR pone poi in rilievo che la mancanza di intermediario può comportare seri pregiudizi anche all'esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e alla regola di «parità delle armi» (art. 111 Cost.). Infatti, nonostante la cartella (per la duplice natura di comunicazione dell'estratto di ruolo e di intimazione ad adempiere) abbia la stessa importanza del titolo esecutivo e dell'atto di precetto nel rito ordinario, il concessionario non ha oneri né di relata di notifica, né di assolvimento di particolari formalità nella predisposizione e consegna al servizio postale - che compie direttamente - dell'atto o degli atti (ove plurimi) inseriti dal mittente medesimo nel plico chiuso da inviare al destinatario.

Infine, la CTR lamenta la diminuzione della tutela del notificatario derivante dal fatto che il recapito del plico, essendo regolato dalle disposizioni concernenti il servizio postale ordinario, non richiede l'osservanza dell'art. 7 della legge n. 890 del 1982; manca in particolare la comunicazione di avvenuta notifica ove il plico sia stato consegnato al portiere, come nel caso di specie.

In sintesi, le formalità eccessivamente semplificate non sarebbero giustificabili né compatibili con l'attuale generale assetto ordinamentale delle notificazioni.



2.- Con atto depositato il 23 maggio 2017, si è costituita in giudizio Equitalia servizi di riscossione spa, quale società incorporante di Equitalia Nord spa, domandando che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, nel merito, infondate.

Preliminarmente Equitalia spa rileva che le questioni sono state formulate in modo ancipite, in quanto il giudice *a quo* ha domandato sia l'eliminazione, con pronuncia ablativa, della notificazione "diretta", sia il mantenimento della stessa con l'aggiunta, attraverso una pronuncia additiva, delle tutele previste dall'art. 7 della legge n. 890 del 1982.

La parte, poi, osserva che la CTR - nel ravvisare l'irragionevolezza della disposizione nella parte in cui abilita un soggetto privato, nella specie il concessionario per la riscossione, all'esercizio di una funzione pubblicistica, qual è l'attività di notificazione - ha fondato il proprio ragionamento su un presupposto errato. Infatti, già prima della riforma del sistema nazionale della riscossione effettuata ad opera dell'art. 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, era assolutamente pacifica l'attribuzione ai concessionari della riscossione della qualifica di organi indiretti della Pubblica Amministrazione, cui veniva delegato l'esercizio di poteri pubblicistici funzionali alla riscossione delle entrate pubbliche.

La scelta del legislatore sarebbe frutto di un bilanciamento tra contrapposti interessi pubblici: da un lato l'interesse volto a garantire la conoscibilità degli atti da parte dei destinatari; dall'altro l'interesse ad una riscossione efficiente e rapida. Si tratterebbe di una valutazione compiuta, peraltro, tenendo conto dell'elevatissimo numero di atti che Equitalia servizi di riscossione spa è tenuta a notificare (circa venti milioni l'anno).

Quanto all'asserito contrasto della disposizione impugnata con l'art. 111 Cost. sotto il profilo della violazione della regola di «parità delle armi», la parte reputa la censura inammissibile, oltre che infondata nel merito, in quanto la CTR rimettente non solo non ne ha esplicitato le ragioni, ma non ha nemmeno considerato che l'art. 111 Cost., tutelando il principio del giusto processo, non può essere invocato con riferimento alla notifica, procedura che si colloca in un momento antecedente al giudizio.

Per ciò che attiene alla lamentata violazione dell'art. 24 Cost., ravvisata nella mancata previsione nell'ambito della notificazione "diretta" dell'accertamento da parte del pubblico ufficiale circa la conformità tra atto consegnato e atto emesso, Equitalia spa contesta la stessa configurabilità della discrasia, evidenziando che il plico notificato contiene l'atto originale, unico documento emesso dall'esattore.

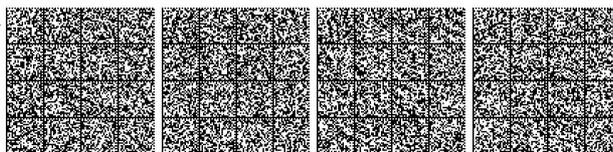
3.- Con atto depositato il 23 maggio 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

Preliminarmente, sotto il profilo soggettivo, la difesa dell'interveniente sostiene che le questioni, oltre che irrilevanti, siano inammissibili, in quanto fondate sull'errato presupposto che la disposizione impugnata abiliti un soggetto privato all'esercizio di una funzione pubblica. In realtà, l'attività di riscossione è demandata all'Agenzia delle entrate ed è stata svolta dapprima per il tramite di Equitalia spa e poi, a decorrere dal 1° luglio 2017, dall'Agenzia delle entrate-Riscossione per i contribuenti e gli enti creditori, ente pubblico economico sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sotto il profilo oggettivo, l'Avvocatura generale evidenzia che la censura relativa alla mancanza di garanzie circa la conformità tra atto notificato e originale è priva di fondamento poiché l'atto originale è contenuto nel plico notificato. Oltre tutto, l'esigenza dell'attestazione di conformità insorge solo quando nel procedimento interviene l'ufficiale giudiziario che riceve dal mittente copia dell'atto da consegnare e non in caso di notificazione "diretta". Inoltre, la censura riferita all'omessa previsione di un ordine dei soggetti consegnatari sarebbe infondata, in quanto l'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, pur discostandosi da quanto stabilito dall'art. 7 della legge n. 890 del 1982, indica comunque un ordine di priorità.

4.- Con memoria depositata il 30 maggio 2018, l'Agenzia delle entrate-Riscossione per i contribuenti e gli enti creditori, subentrata *ex lege* ad Equitalia servizi di riscossione spa, ha ribadito le difese da questa precedentemente svolte.

5.- Con memoria depositata il 30 maggio 2018, l'Avvocatura generale ha parimenti confermato le proprie difese, ponendo ancora in rilievo la natura pubblica del soggetto incaricato della riscossione e sottolineando che la peculiarità dell'attività svolta da quest'ultimo giustifica, alla luce di un bilanciamento di interessi, la scelta operata dal legislatore nel predisporre uno strumento semplificato per il perfezionamento della notifica.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 22 novembre 2016 (reg. ord. n. 59 del 2017), la Commissione tributaria regionale (di seguito: CTR) della Lombardia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come modificato dall'art. 12 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337) e dall'art. 1, lettera c), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione), in riferimento agli artt. 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, «nella parte in cui abilita il Concessionario della Riscossione alla notificazione diretta, senza intermediario, mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento, della cartella di pagamento» nonché «nella parte in cui non prevede che la notifica di cartella di pagamento tramite il servizio postale avvenga con l'osservanza dell'art. 7 legge n. 890/82, così come modificato con la legge n. 31 del 2008 di conversione del decreto-legge n. 248/2007».

Il primo comma della disposizione censurata, rubricata «Notificazione della cartella di pagamento», così dispone (nel testo vigente alla data dell'ordinanza di rimessione): «La cartella è notificata dagli ufficiali della riscossione o da altri soggetti abilitati dal concessionario nelle forme previste dalla legge ovvero, previa eventuale convenzione tra comune e concessionario, dai messi comunali o dagli agenti della polizia municipale. La notifica può essere eseguita anche mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento; in tal caso, la cartella è notificata in plico chiuso e la notifica si considera avvenuta nella data indicata nell'avviso di ricevimento sottoscritto da una delle persone previste dal secondo comma o dal portiere dello stabile dove è l'abitazione, l'ufficio o l'azienda».

La CTR rimettente sottolinea la «assoluta anomalia» dell'avere il legislatore abilitato un soggetto di diritto privato - l'agente della riscossione (nella specie Equitalia Nord spa) - ad esercitare una funzione eminentemente pubblicistica, quale è quella dell'esercizio delle funzioni di notificazione diretta delle cartelle di pagamento, tipici atti di natura tributaria. La mancanza di alcun intermediario nella notificazione comporterebbe - secondo la CTR - «seri pregiudizi» all'esercizio del diritto di difesa (art. 24, primo e secondo comma, Cost.) e alla regola di «parità delle armi» congiuntamente al canone del giusto processo (art. 111, primo e secondo comma, Cost.) e ridonderebbe in un «anacronistico» ed «ingiustificabile privilegio» (art. 3, primo comma, Cost.). In particolare, le regole di recapito della cartella di pagamento, in quanto semplificate, determinerebbero una diminuzione di tutela per il notificatario sotto più profili: non è richiesta la relata di notifica; non è rispettato l'ordine preferenziale nella consegna del plico, prescritto dall'art. 7, secondo e terzo comma, della 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); non è previsto l'obbligo dell'invio della raccomandata informativa dell'avvenuta notifica nel caso, come nella specie, di avvenuta consegna del plico al portiere.

2.- La parte costituita e l'Avvocatura generale dello Stato hanno preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità perché formulate in modo alternativo ed ancipite.

L'eccezione è infondata.

Il dispositivo dell'ordinanza di rimessione, che indica come disposizione indubbiata unicamente l'art. 26, primo comma, citato, presenta però un duplice capo perché la censura è mossa: a) nella parte in cui tale disposizione abilita il concessionario della riscossione alla notificazione diretta, senza intermediario, mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento, della cartella di pagamento; b) nella parte in cui non prevede che la notifica della cartella di pagamento tramite il servizio postale avvenga con l'osservanza dell'art. 7 legge n. 890 del 1982, così come modificato dal decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Se anche, in generale, l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure, questa Corte ritiene però inammissibili le questioni sollevate con una formulazione contraddittoria ed ambigua o con una conclusione ancipite (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2016 e n. 248 del 2014; ordinanza n. 221 del 2017). Tale sarebbe, in ipotesi, la prospettazione alternativa di una censura diretta, al contempo, ad ampliare o a restringere il campo di applicazione della disposizione indubbiata. L'alternatività irrisolta della prospettazione della questione non consentirebbe a questa Corte di identificare il verso della censura e ridonderebbe nella sua inammissibilità.



Ma ben può, invece, il giudice rimettente prospettare in termini gradatamente sequenziali, e quindi subordinati, i possibili esiti dello scrutinio di costituzionalità pur senza una formale e testuale qualificazione di ciascuna conclusione rispettivamente come «principale» e «subordinata» (sentenze n. 127 del 2017 e n. 280 del 2011).

Ed è ciò che ha fatto la CTR rimettente che ha ipotizzato, in via principale, la radicale caducazione della notificazione diretta ad opera del concessionario, poi agente della riscossione, e, in via subordinata, la sua (asserita) *reductio ad legitimitatem* con l'innesto delle prescrizioni previste per l'ordinaria notifica a mezzo del servizio postale dall'art. 7 legge n. 890 del 1982.

3.- Le questioni sono ammissibili anche sotto il profilo della loro rilevanza.

La CTR della Lombardia è chiamata a decidere l'appello proposto da una contribuente che si era vista dichiarare inammissibile, in primo grado, il suo ricorso cumulativo con cui aveva impugnato, oltre al preavviso di fermo amministrativo (atto ritenuto non impugnabile dalla commissione tributaria provinciale, giudice di primo grado), anche tre cartelle di pagamento poste a fondamento di tale misura cautelare.

La nullità della notifica delle cartelle di pagamento, dedotta dall'appellante, inciderebbe, in particolare, sulla decorrenza del termine per l'impugnazione delle cartelle stesse. Nella specie, dall'ordinanza di rimessione risulta che l'appellante non si è limitata a censurare la pronuncia di primo grado nella parte in cui ha ritenuto valide le notifiche "dirette" delle cartelle di pagamento (ai sensi dell'art. 26, primo comma, censurato) - ciò che avrebbe altrimenti fatto dubitare della rilevanza dell'incidente di costituzionalità in ragione della possibile inammissibilità di una censura in ipotesi non estesa anche al merito della legittimità delle cartelle di pagamento - ma, sul presupposto dell'allegata nullità di tali notifiche, ha sostenuto la tempestività dell'impugnazione delle cartelle stesse deducendo, tra l'altro, la decadenza del potere impositivo e comunque la prescrizione del credito tributario.

Sussiste quindi la rilevanza della questione incidentale di costituzionalità perché la parte appellante sostiene la illegittimità della notificazione delle cartelle di pagamento eseguita secondo la disciplina della corrispondenza ordinaria in plico raccomandato (nella specie, con consegna dello stesso al portiere), come la disposizione censurata facoltizza il concessionario, poi agente della riscossione, a fare; disposizione che quindi la CTR è chiamata ad applicare e della cui legittimità costituzionale dubita nella parte in cui le modalità semplificate di tale forma di notificazione sarebbero in contrasto con gli evocati parametri.

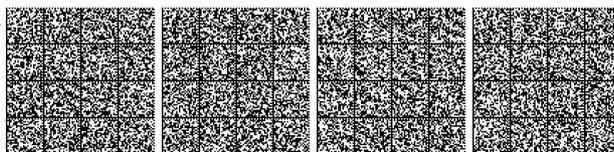
Non rileva invece, sul piano del sindacato di legittimità costituzionale della disposizione, la circostanza di fatto - menzionata nell'ordinanza di rimessione - della dedotta illeggibilità della firma del portiere, apposta sull'avviso di ricevimento del plico, costituendo questo, invece, un ordinario profilo di legittimità, o no, della notifica, prospettato dalla parte appellante come motivo di impugnazione per violazione di legge.

4.- Nel merito le questioni non sono fondate.

5.- La disposizione censurata (art. 26, primo comma, citato) prevede una disciplina specifica della notifica delle cartelle di pagamento, che - estesa (dal successivo art. 49) anche alla notifica di tutti gli atti dell'espropriazione forzata - è speciale rispetto a quella dettata dall'art. 60 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), per gli avvisi di accertamento ed altri atti di natura tributaria indirizzati al contribuente. Sia l'art. 26 del d.P.R. n. 602 che l'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 sono fatti espressamente salvi dall'art. 14 della legge n. 890 del 1982 che, con riferimento all'utilizzo, nella materia tributaria, del servizio postale (in generale consentito dall'art. 149 del codice di procedura civile), detta prescrizioni specifiche per la notificazione degli «atti che per legge devono essere notificati al contribuente».

Il reticolo normativo delle regole che governano la notificazione degli atti in materia tributaria risulta complesso e stratificato, anche diacronicamente. La stessa disposizione censurata, introdotta dal d.P.R. n. 602 del 1973 per la notifica delle cartelle di pagamento, è stata modificata più volte ed in particolare, per quanto qui rileva, in occasione del riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, dapprima dall'art. 12 del d.lgs. n. 46 del 1999, ed in seguito dall'art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 193 del 2001.

Nella sua originaria formulazione, il primo comma dell'art. 26 censurato aveva un duplice contenuto normativo. Stabiliva da una parte chi era legittimato alla notifica delle cartelle di pagamento (i messi notificatori dell'esattoria, gli ufficiali esattoriali, gli ufficiali giudiziari, i messi comunali e i messi di conciliazione). D'altra parte introduceva una speciale forma di notificazione "diretta" prevedendo che essa poteva essere eseguita anche mediante invio, da parte dell'esattore, di lettera raccomandata con avviso di ricevimento. Questa parte della disposizione si saldava con quello che era l'originario comma successivo, in tal modo prevedendosi altresì che la notificazione si aveva per avvenuta alla data indicata nell'avviso di ricevimento sottoscritto da una delle persone legittimate a ricevere l'atto: destinatario o per-



sone di famiglia o addette alla casa, all'ufficio o all'azienda. Siffatta notificazione "diretta" era altresì "semplificata", nel senso che trovavano applicazione le disposizioni ordinarie del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni» (d'ora in avanti: codice postale), e non già quelle della citata legge n. 890 del 1982 sulla notificazione a mezzo del servizio postale.

Peraltro, nella materia tributaria una forma di notificazione "diretta", senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario, era - ed è tuttora - prevista in generale dal citato art. 14 legge n. 890 del 1982, secondo cui la notificazione degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente può eseguirsi anche a mezzo del servizio postale «direttamente dagli uffici finanziari».

In particolare, quindi, per le cartelle di pagamento si aveva che, in forza dell'art. 26, primo comma, l'esattore aveva a disposizione, oltre alle forme ordinarie per il tramite di un intermediario (quale innanzi tutto l'ufficiale giudiziario), anche uno strumento agile per la loro notificazione: l'invio di una lettera raccomandata con avviso di ricevimento e con consegna, da parte dell'agente postale, vuoi direttamente al destinatario (raggiungendo così il risultato della conoscenza effettiva dell'atto), vuoi a soggetti il cui rapporto (familiare, di lavoro, di collaborazione) con il destinatario fosse tale da fondare una ragionevole presunzione di consegna dell'atto a quest'ultimo, realizzando in tal modo la conoscenza legale dell'atto, stante - secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione, sezione terza civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15795) - il generale canone di presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 del codice civile.

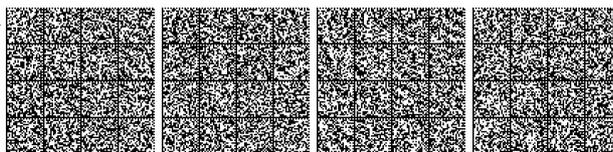
Questa modalità di notificazione "diretta" delle cartelle di pagamento (e degli atti dell'espropriazione forzata) per lungo tempo non ha dato luogo, per i giudici che si sono trovati ad applicare la disposizione che la prevedeva, a dubbi di legittimità costituzionale.

6.- L'art. 26, primo comma, d.P.R. n. 602 del 1973, pur conservando la stessa struttura nel suo contenuto essenziale, muta in occasione del riordino della riscossione mediante ruolo e viene riformulata nel testo di cui è chiamata a fare applicazione la CTR rimettente. Da una parte, viene aggiornato il catalogo dei soggetti abilitati a procedere alla notifica delle cartelle di pagamento nelle forme ordinarie: ufficiali della riscossione o altri soggetti abilitati dal concessionario nelle forme previste dalla legge, messi comunali, agenti della polizia municipale. Dall'altra parte, è ribadita - nel secondo periodo, che è quello specificamente attinto dalle censure mosse dalla CTR rimettente - la facoltà della notificazione "diretta" senza intermediazione dei menzionati soggetti abilitati alla notifica; si precisa, inoltre, che la notifica della cartella di pagamento deve avvenire in plico chiuso e, altresì, viene aggiunto, tra i possibili consegnatari del plico, il portiere dello stabile dove è l'abitazione, l'ufficio o l'azienda del contribuente. Ma soprattutto non viene ripetuto testualmente che la facoltà della notificazione "diretta" è attribuita al concessionario (poi agente) della riscossione, diversamente da quanto prevedeva l'originario primo comma dell'art. 26 citato, che invece espressamente riferiva tale facoltà all'esattore. Sicché, la giurisprudenza, soprattutto, si è interrogata se tale possibilità di notificazione "diretta" permanesse, come in passato, o invece dovesse ritenersi riservata agli stessi soggetti abilitati alla notificazione secondo l'indicazione del parimenti novellato primo periodo dell'art. 26.

La questione ha poi assunto maggiore rilievo ed importanza dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 280 del 2005) dell'art. 25 d.P.R. n. 602 del 1973, come modificato dal d.lgs n. 193 del 2001, nella parte in cui non prevedeva un termine, fissato a pena di decadenza, entro il quale il concessionario dovesse notificare al contribuente la cartella di pagamento delle imposte; sicché, dalla legittimità, o no, della notifica "diretta" ad opera del concessionario (poi agente) della riscossione dipendeva la stessa facoltà dell'amministrazione finanziaria di agire in executivis.

Per lungo tempo i dubbi interpretativi hanno visto divisa la giurisprudenza di merito, ma alla fine, in epoca peraltro relativamente recente (*ex plurimis*, Corte di Cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 13 luglio 2017, n. 17248), sono stati risolti da un costante e ripetuto orientamento della giurisprudenza di legittimità, di cui dà conto l'ordinanza di rimessione. Si è riconosciuto, in linea di continuità con quanto in passato ritenuto nella vigenza dell'originario primo comma dell'art. 26 citato, che la notificazione "diretta", anche dopo la riforma della riscossione coattiva, continua ad essere una facoltà del concessionario, poi divenuto agente, della riscossione.

Occorre, quindi, muovere da questo presupposto interpretativo, radicato ormai in una situazione di diritto vivente, come riconosce la stessa ordinanza di rimessione. Del resto, questo approdo interpretativo della giurisprudenza di legittimità appare più coerente con il riordino (d.lgs. n. 46 del 1999) e poi con la riforma della riscossione coattiva ex art. 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, che hanno accentuato il ruolo pubblicistico dell'agente della riscossione, ben più di quello che in passato aveva l'esattore, avvicinandolo all'attività di amministrazione diretta degli uffici finanziari.



7.- Tutto ciò premesso in ordine al presupposto interpretativo e al quadro normativo di riferimento, venendo ora alle censure di incostituzionalità mosse dalla CTR rimettente alla disposizione indubbiata, è innanzi tutto non fondata quella consistente nella denunciata mancanza di giustificazione (ex art. 3, primo comma, Cost.) del regime differenziato della notificazione “diretta”, quale asserito privilegio in favore dell’agente della riscossione.

La disciplina speciale recata dalla disposizione censurata, per cui attualmente l’agente per la riscossione può procedere alla notificazione diretta ex art. 26, primo comma, delle cartelle di pagamento, come per anni ha fatto l’esattore, trova, ancor più che in passato, giustificazione nella natura sostanzialmente pubblicistica della posizione e dell’attività del primo, il quale, secondo l’espressa previsione dell’art. 24 del d.P.R. n. 602 del 1973, è depositario del ruolo formato dall’amministrazione finanziaria e, per conto di quest’ultima, procede per legge alla riscossione coattiva. Si tratta, quindi, di un organo indiretto dell’amministrazione finanziaria, cui è delegato l’esercizio di poteri pubblicistici funzionali alla riscossione delle entrate pubbliche. Ciò è tanto più vero a seguito dell’istituzione del sistema nazionale della riscossione, secondo la previsione dell’art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, con l’attribuzione delle relative funzioni all’Agenzia delle entrate che le ha esercitate, fino ad epoca recente, mediante una società a capitale interamente pubblico (Riscossione spa, poi divenuta Equitalia spa). Le società facenti parte del gruppo Equitalia sono, quindi, soggetti pubblici, ancorché aventi la struttura privatistica della società per azioni, tant’è che, coerentemente, risultano inserite nell’elenco delle amministrazioni centrali del cosiddetto “conto economico consolidato”, predisposto in attuazione dell’art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Dal 1° luglio 2017 le società del gruppo Equitalia sono state sciolte - in forza del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225 - e l’esercizio delle funzioni relative alla riscossione è ora demandato all’Agenzia delle entrate-Riscossione per i contribuenti e gli enti creditori, nuovo ente pubblico economico strumentale dell’Agenzia delle Entrate; ente che ha connotazioni ancora più marcatamente pubblicistiche.

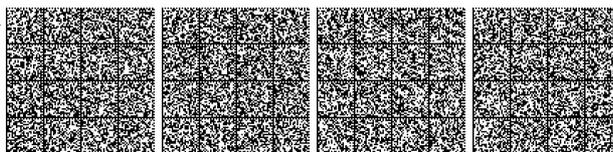
Questa Corte ha più volte evidenziato come il regime differenziato della riscossione coattiva delle imposte risponde all’esigenza, di rilievo costituzionale, di assicurare con regolarità le risorse necessarie alla finanza pubblica, affermando che «la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte non pagate risponde all’esigenza della pronta realizzazione del credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato» (sentenze n. 90 del 2018 e n. 281 del 2011). In questo contesto, l’agente per la riscossione svolge una funzione pubblicistica finalizzata al raggiungimento di questo scopo. È questa particolare funzione svolta dall’agente per la riscossione a giustificare un regime differenziato, qual è la censurata previsione della speciale facoltà del medesimo di avvalersi della notificazione “diretta” delle cartelle di pagamento.

Deve, quindi, ritenersi non fondata, sotto questo primo profilo, la sollevata questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata, in riferimento essenzialmente all’art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui facoltizza l’agente della riscossione alla notifica “diretta” delle cartelle esattoriali.

8.- Parimenti non fondate - ma con una puntualizzazione in chiave di interpretazione adeguatrice di cui si dirà oltre - sono le censure che riguardano la denunciata diminuzione di garanzie per il soggetto notificatario quando l’agente per la riscossione procede alla notifica “diretta” delle cartelle di pagamento, senza intermediazione dell’ufficiale giudiziario (o di altro soggetto abilitato) e nel rispetto delle prescrizioni del codice postale, piuttosto che alla notifica ordinaria a mezzo del servizio postale.

Anche se, come pone in rilievo la CTR rimettente, la semplificazione insita nella notificazione diretta comporta, in quanto eseguita nel rispetto del citato codice postale, uno scostamento rispetto all’ordinario procedimento notificatorio a mezzo del servizio postale ai sensi della legge n. 890 del 1982, non di meno - per quanto si viene ora a rilevare - è comunque garantita al destinatario un’effettiva possibilità di conoscenza della cartella di pagamento notificatagli ai sensi dell’art. 26, primo comma, d.P.R. n. 602 del 1973.

9.- Un primo tratto della semplificazione che connota la notificazione “diretta” consiste nella mancanza della relazione di notificazione di cui agli artt. 148 cod. proc. civ. e 3 legge n. 890 del 1982, relazione deputata ad attestare i dati significativi dell’avvenuta notificazione. Però, d’altro canto, nella forma della notificazione “diretta” ex art. 26, primo comma, d.P.R. n. 602 del 1973 c’è il completamento dell’avviso di ricevimento da parte dell’operatore postale che, in forma sintetica, fornisce la prova dell’avvenuta consegna del plico al destinatario o al consegnatario legittimato a riceverlo; plico recante, di norma, l’originale della cartella di pagamento, estratta dal ruolo formato da parte dell’amministrazione finanziaria e consegnato all’agente della riscossione per essere notificato al contribuente quale atto di avvio del procedimento di riscossione coattiva, assimilabile all’atto di precetto nell’ordinaria esecuzione forzata. La notifica - come prescrive l’art. 26 nella formulazione del 1999 - è effettuata in plico chiuso e rilevano le disposizioni concernenti il servizio postale ordinario per la consegna dei plichi raccomandati. Prescrive l’art. 8



del d.P.R. 29 maggio 1982, n. 655, recante «Approvazione del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni (norme generali e servizi delle corrispondenze e dei pacchi)» che l'agente postale, il quale consegna il plico con avviso di ricevimento, fa firmare quest'ultimo dal destinatario; se il destinatario rifiuta di firmare, è sufficiente, ai fini della prova dell'avvenuta consegna, che l'agente postale apponga sull'avviso stesso la relativa dichiarazione. L'avviso di ricevimento, così completato, viene rispedito subito all'interessato. Analogamente dispone l'art. 33 del decreto del Ministro delle comunicazioni 15 febbraio 2006, n. 134 (Modifiche ed integrazioni al regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale, adottato con decreto del Ministro delle comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 75), che prevede la sottoscrizione dell'avviso di ricevimento da parte del destinatario del plico.

Come ha chiarito la giurisprudenza di legittimità, alle indicazioni contenute nell'avviso di ricevimento non può essere riconosciuta fede privilegiata, nella parte non riconducibile all'agente postale, posto che l'art. 6 d.P.R. n. 655 del 1982 prescrive che gli avvisi di ricevimento, di cui all'art. 37 codice postale, sono predisposti dagli interessati. Tuttavia l'avviso di ricevimento è avviato all'indirizzo del destinatario insieme all'oggetto cui si riferisce (art. 7 d.P.R. n. 655 del 1982) e l'agente postale, che consegna il plico, fa firmare l'avviso di ricevimento al destinatario o al consegnatario (art. 8, primo comma, del suddetto d.P.R.), provvedendo a spedire subito all'interessato la ricevuta così completata (art. 8, secondo comma, dello stesso d.P.R.). Tale formalità comporta che le indicazioni dell'avviso, ritualmente prodotto agli atti del giudizio tributario, debbano essere valutate sul piano presuntivo, al fine dell'assolvimento dell'onere della prova della ricezione del plico e della presunzione di conoscenza ex art. 1335 cod. civ.

A seguito della più recente modifica introdotta dall'art. 19-*octies*, comma 2, 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 - l'art. 26, primo comma, d.P.R. n. 602 del 1973 ora stabilisce, nel suo primo periodo, che quando ai fini del perfezionamento della notifica sono necessarie più formalità, le stesse possono essere compiute, in un periodo di tempo non superiore a trenta giorni, e va distintamente certificata l'attività svolta mediante relazione datata e sottoscritta. Tale modifica ha in sostanza un valore confermativo, perché viene espressamente prevista la relazione di notifica solo nel primo periodo, con riferimento ai soggetti legittimati ad eseguire la notificazione in via ordinaria, e non già nel secondo periodo, che riguarda la notificazione diretta ad iniziativa dell'agente della riscossione, rimasta invariata.

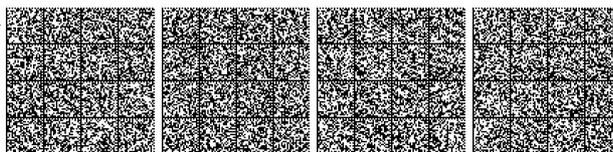
Vi è poi che per la consegna del plico l'operatore postale segue l'ordine previsto dal decreto del Ministero delle comunicazioni 9 aprile 2001 (Approvazione delle condizioni generali del servizio postale), il cui art. 39 prevede che sono abilitati a ricevere gli invii di posta presso il domicilio del destinatario anche i componenti del nucleo familiare, i conviventi ed i collaboratori familiari dello stesso e, se vi è servizio di portierato, il portiere. Tale ordine, anche se non è pienamente sovrapponibile a quello dell'art. 7 della legge n. 890 del 1982, ha una fonte legale (la citata normativa subprimaria) ed assicura che il plico sarà consegnato dall'operatore postale allo stesso destinatario o a persona legittimata a riceverlo in ragione del rapporto (familiare, di lavoro o di collaborazione) che lo lega al destinatario.

10.- Ma il tratto differenziale più significativo attiene alla mancata previsione della comunicazione di avvenuta notifica (cosiddetta *CAN*).

L'operatore postale, dopo aver consegnato il plico e completato l'avviso di ricevimento facendolo sottoscrivere al destinatario o consegnatario dell'atto, provvede ad inviarlo all'agente della riscossione notificante, ma - come ritiene la CTR rimettente secondo un'interpretazione testuale, nonché conforme alla giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione, sezione quinta civile, sentenza 11 maggio 2017, n. 11619) - non spedisce al notificatario alcuna comunicazione dell'avvenuta notificazione, a differenza di quanto in generale prescritto (alla data dell'ordinanza di rimessione) dall'art. 7 legge n. 890 del 1982 per le notifiche a mezzo del servizio postale.

L'obbligo della comunicazione informativa è stato introdotto nel citato art. 7 (dopo il quinto comma) dal comma 2-*quater* dell'art. 36 d.l. n. 248 del 2007; disposizione questa che, in un'ottica di rafforzamento delle garanzie del notificatario, ha previsto che se il piego non viene consegnato personalmente al destinatario dell'atto, l'agente postale dà notizia a quest'ultimo della sua avvenuta notificazione a mezzo di lettera raccomandata.

In precedenza era l'art. 139 cod. proc. civ. a prevedere - come prevede tuttora - un'ipotesi di comunicazione di avvenuta notifica, operando però una distinzione: l'ufficiale giudiziario dà notizia al destinatario dell'avvenuta notificazione, a mezzo di lettera raccomandata, solo se l'atto sia stato consegnato al portiere o ad un vicino di casa che accetti di riceverlo, non anche se consegnato a una persona di famiglia o addetta alla casa, all'ufficio o all'azienda, sul presupposto che l'effettiva possibilità di conoscenza dell'atto sia maggiore in questi ultimi casi - e quindi non bisognevole della comunicazione di avvenuta notifica - e minore nei primi, che invece richiedono l'approntamento di una garanzia ulteriore.



In termini più ampi, ma in una fattispecie ben più limitata, l'art. 660, ultimo comma, cod. proc. civ. prevede che se l'intimazione di licenza o di sfratto non è stata notificata in mani proprie, l'ufficiale giudiziario deve spedire avviso all'intimato dell'effettuata notificazione a mezzo di lettera raccomandata, e allegare all'originale dell'atto la ricevuta di spedizione.

Nella materia tributaria, la comunicazione di avvenuta notifica continua ad essere prevista dall'art. 60 d.P.R. n. 600 del 1973, come modificato dall'art. 37, comma 27, lettera a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, che, in materia di notificazioni degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente, prescrive in generale che «se il consegnatario non è il destinatario dell'atto o dell'avviso» l'agente notificatore, oltre a svolgere una serie di formalità che condizionano l'integrazione della conoscenza legale e quindi il perfezionamento della notifica, dà notizia dell'avvenuta notificazione dell'atto o dell'avviso a mezzo di lettera raccomandata, rafforzando così la tutela del destinatario dell'atto.

In queste fattispecie, l'obbligo dell'invio della comunicazione di avvenuta notifica, con un contenuto più o meno esteso, vale a integrare le formalità del procedimento notificatorio e, se violato, comporta la nullità della notifica, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza interlocutoria 31 luglio 2017, n. 18992), mentre un precedente orientamento affermava esservi solo una mera irregolarità del procedimento notificatorio.

Tale obbligo vale indubbiamente a rafforzare il diritto di azione e di difesa (art. 24, primo e secondo comma, Cost.) del destinatario dell'atto. Ma non costituisce, nella disciplina della notificazione, una condizione indefettibile della tutela costituzionalmente necessaria di tale, pur fondamentale, diritto.

Prima della ricordata novella del 2008, il citato art. 7 legge n. 890 del 1982 non contemplava affatto la comunicazione di avvenuta notifica e questa Corte, pronunciandosi in riferimento a tale disposizione nella sua formulazione originaria, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della stessa, nella parte in cui non prevedeva che, avvenuta la consegna del piego al portiere dello stabile, fosse data notizia al destinatario dell'avvenuta notificazione dell'atto a mezzo di lettera raccomandata. Ha affermato questa Corte che «non è irragionevole non prevedere l'invio di una lettera raccomandata da parte dell'ufficiale postale che ha proceduto alla consegna dell'atto al portiere in quanto tale raccomandata avrebbe le medesime caratteristiche "postali" dell'atto del quale dovrebbe dare notizia al destinatario» (ordinanza n. 131 del 2007).

Con riferimento alle cartelle di pagamento è poi stata introdotta al secondo comma dell'art. 26 d.P.R. n. 602 del 1973 la possibilità di notificazione mediante posta elettronica certificata ad opera dell'art. 38, comma 4, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, che parimenti - come la disposizione attualmente censurata - non contiene l'obbligo della comunicazione informativa.

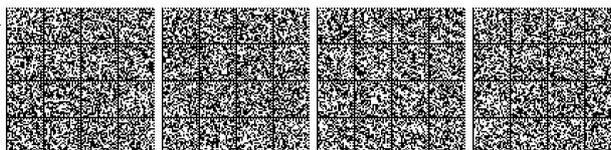
Recentemente, il citato art. 7 legge n. 890 del 1982 è stato nuovamente riformulato dall'art. 1, comma 461, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e non contiene più la comunicazione dell'avvenuta notificazione, evidentemente ritenuta non essenziale dal legislatore in un'ottica di semplificazione ed anche di allineamento alla notificazione mediante posta elettronica certificata, che parimenti non prevede siffatta formalità ulteriore.

Neppure la disposizione censurata (art. 26, primo comma), pur modellando la fattispecie della notificazione diretta ad iniziativa dell'agente della riscossione in termini non dissimili da quelli dell'art. 7, prevede la comunicazione dell'avvenuta notificazione al destinatario nel caso in cui il plico non sia consegnato direttamente a quest'ultimo dall'operatore postale e neppure nel caso più specifico di consegna del plico al portiere.

Anche in ciò sta la semplificazione che il legislatore ha voluto per la notificazione "diretta", ad opera dell'agente della riscossione, delle cartelle di pagamento al fine di accelerare e snellire le operazioni della riscossione coattiva.

11.- Considerati nel loro complesso, i rilevati scostamenti della disposizione censurata rispetto al regime ordinario della notificazione a mezzo del servizio postale, che costituiscono il proprium della semplificazione insita nella notificazione "diretta" ex art. 26, primo comma, d.P.R. n. 602 del 1973 segnano sì un arretramento del diritto di difesa del destinatario dell'atto, ma non superano il limite di compatibilità con i parametri evocati dalla CTR rimettente.

Va infatti considerato che - venendo in rilievo l'ordinaria disciplina del servizio postale quanto alle ipotesi di effettiva reperibilità del destinatario dell'atto o di altro soggetto legittimato a riceverlo - la notificazione "diretta" delle cartelle di pagamento ad opera dell'agente della riscossione, della cui legittimità costituzionale la rimettente CTR dubita, costituisce una forma semplificata di notificazione, di cui è predicato il normale buon esito con la consegna del plico al destinatario o al consegnatario. A questa ipotesi si riferisce l'ordinanza di rimessione della CTR che è chiamata



a pronunciarsi in ordine alla validità, o no, di una notifica “diretta” ex art. 26, primo comma, effettuata con consegna del plico al portiere, con le modalità semplificate del servizio postale ordinario ed in particolare senza comunicazione dell’avvenuta notifica.

Con riferimento, quindi, alla forma di notificazione “diretta”, con consegna del plico al destinatario o a chi sia legittimato a riceverlo, può dirsi che le modalità pur semplificate del procedimento notificatorio soddisfano il requisito - richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte - della «effettiva possibilità di conoscenza» dell’atto (sentenze n. 346 del 1998 e n. 360 del 2003). La disposizione censurata non viola i parametri evocati dalla CTR rimettente, sotto il profilo della ipotizzata violazione del diritto di azione e di difesa del notificatario (art. 24, primo e secondo comma, Cost.) e del principio della “parità delle armi” integrato dal canone del giusto processo (art. 111, primo e secondo comma, Cost.) perché non è superato quel «limite inderogabile» che la giurisprudenza di questa Corte pone alla discrezionalità che ha il legislatore nel regolare il procedimento notificatorio, in particolare prevedendo ipotesi di conoscenza legale dell’atto da notificare. Questa Corte ha infatti affermato in proposito che rientra nella discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali e, quindi, la disciplina delle notificazioni, con il «limite inderogabile» derivante dal diritto di difesa del notificatario, al quale deve essere assicurata una «effettiva possibilità di conoscenza» dell’avvenuto deposito dell’atto. E ha, altresì, precisato che la discrezionalità del legislatore deve comunque assicurare il «fondamentale diritto del destinatario della notificazione ad essere posto in condizione di conoscere, con l’ordinaria diligenza e senza necessità di effettuare ricerche di particolare complessità, il contenuto dell’atto e l’oggetto della procedura instaurata nei suoi confronti, non potendo ridursi il diritto di difesa del destinatario medesimo ad una garanzia di conoscibilità puramente teorica dell’atto notificatogli» (sentenza n. 346 del 1998).

Ma le ipotesi di insufficienti garanzie per il notificatario, ritenute tali da questa Corte, sono relative a prescrizioni formali del procedimento notificatorio, integranti la conoscenza legale dell’atto, senza che l’atto sia stato consegnato a chi, per ragioni varie (riferibili a rapporti familiari, di convivenza, di servizio, di lavoro), sia chiamato a notificarne il destinatario così realizzando una ragionevole presunzione di «effettiva conoscenza» dell’atto. Tra tali ipotesi - che hanno richiesto la correzione del procedimento notificatorio mediante pronunce di illegittimità costituzionale - può ricordarsi quella della cosiddetta irreperibilità relativa (id est evenienze riconducibili a quelle previste dall’art. 140 cod. proc. civ.) sia nell’ordinario procedimento notificatorio a mezzo posta (sentenza n. 346 del 1998), sia nel regime del codice di rito ex art. 140 cod. proc. civ. (sentenza n. 3 del 2010); nonché quella della temporanea irrilevanza delle variazioni anagrafiche del contribuente (sentenza n. 360 del 2003) e quella della notificazione al contribuente residente all’estero (sentenza n. 366 del 2007).

Anche con più specifico riferimento alla notifica di cartelle di pagamento relative a debiti previdenziali secondo l’ordinario procedimento di notifica a mezzo del servizio postale *ex lege* n. 890 del 1982, questa Corte - nel dichiarare l’illegittimità costituzionale del terzo comma (corrispondente all’attualmente vigente quarto comma) dell’art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 - ha affermato che non è «riconducibile ad alcuna ragionevole *ratio*, con violazione dell’art. 3 della Costituzione» che la notificazione di una cartella di pagamento nei casi di irreperibilità relativa, previsti dall’art. 140 cod. proc. civ., possa avvenire (ex art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973) con la semplice affissione nell’albo del Comune, secondo «modalità improntate ad un criterio legale tipico di conoscenza della cartella», anziché secondo il «criterio dell’effettiva conoscibilità dell’atto» (sentenza n. 258 del 2012).

Rispetto a tali ipotesi si ha invece che, nella fattispecie della notificazione “diretta” ex art. 26, primo comma, qui in esame, vi è un più elevato livello di conoscibilità - ossia di possibilità che si raggiunga, per il notificatario, l’effettiva conoscenza dell’atto - stante l’avvenuta consegna del plico (oltre che allo stesso destinatario, anche alternativamente) a chi sia legittimato a riceverlo, sicché il «limite inderogabile» della discrezionalità del legislatore non è superato e non è compromesso il diritto di difesa del destinatario della notifica, non diversamente - *mutatis mutandis* - da quanto accade nell’ipotesi di una notificazione, che anch’essa può dirsi semplificata, eseguita per posta elettronica certificata, ritenuta da questa Corte compatibile con il diritto di difesa del notificatario (sentenza n. 146 del 2016).

12.- A questa conclusione - che predica il mancato superamento, nella fattispecie in esame, del «limite inderogabile» della «effettiva possibilità di conoscenza» dell’atto notificato - può pervenirsi anche perché dall’art. 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) - che prevede espressamente che, ferme le disposizioni in materia di notifica degli atti tributari, l’amministrazione finanziaria deve assicurare la «effettiva conoscenza» da parte del contribuente degli atti a lui destinati - è possibile ricavare un canone interpretativo che vale a compensare, su un piano diverso - quello della rimessione in termini - lo scarto tra conoscenza legale e conoscenza effettiva. Anche la citata sentenza n. 146 del 2016 di questa Corte ha evidenziato in via interpretativa un “correttivo” della modalità semplificata della notificazione mediante PEC del ricorso per la dichiarazione di fallimento riconoscendo al notificatario più ampie facoltà di contestazione in sede di reclamo avverso la successiva sentenza dichiarativa di fallimento.



Analogamente, nella fattispecie della notifica “diretta” delle cartelle di pagamento, lo scarto tra conoscenza legale e conoscenza effettiva è suscettibile di essere riequilibrato per soddisfare l’esigenza di assicurare l’effettiva conoscenza degli atti. Si ha, infatti, che il richiamato canone generale, recato dall’art. 6 citato, influenza, in termini di interpretazione costituzionalmente orientata, la portata della rimessione in termini, nel senso che la mancanza, in concreto, di «effettiva conoscenza» dell’atto, per causa non imputabile, può legittimare il destinatario a richiedere la rimessione in termini ai sensi dell’art. 153, secondo comma, cod. proc. civ. - disposizione la cui applicabilità al giudizio tributario è riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità, anche con riferimento alle decadenze ad esse esterne, come l’impugnazione degli atti impositivi (Corte di Cassazione, sezione sesta civile, sottosezione-T, ordinanza 20 gennaio 2017, n. 1486) - per poter ricorrere avverso la cartella di pagamento, fermi restando gli effetti derivanti dal perfezionamento della notifica per il notificante - agente della riscossione per conto dell’amministrazione finanziaria - in ragione dell’osservanza delle formalità della notificazione “diretta” ex art. 26, primo comma, d.P.R. n. 602 del 1973, con conseguente rispetto del termine di decadenza per la notifica della cartella di pagamento al contribuente dopo l’iscrizione a ruolo.

Altrimenti detto, come la disposizione censurata agevola, con la (finora esaminata) notificazione “diretta” in forma semplificata, l’agente della riscossione nella notifica della cartella di pagamento perché sia rispettato, per l’amministrazione finanziaria, il termine di decadenza di cui all’art. 25 d.P.R. n. 602 del 1973, e l’attività di riscossione coattiva non subisca ritardi, così l’art. 6 dello statuto dei diritti del contribuente legittima un’applicazione estensiva dell’istituto della rimessione in termini, sì da tutelare il contribuente che non abbia avuto «effettiva conoscenza» dell’atto restituendolo nel termine di decadenza, di cui all’art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), per impugnare l’atto.

È rimesso al prudente apprezzamento del giudice della controversia valutare ogni comprovato elemento presuntivo (art. 2729 cod. civ.), offerto dal destinatario della notifica “diretta” della cartella di pagamento - il quale, pur essendo integrata un’ipotesi di conoscenza legale in ragione del rispetto delle formalità (tanto più che semplificate) dell’art. 26, primo comma, secondo periodo, assuma di non aver avuto conoscenza effettiva dell’atto per causa a lui non imputabile - al fine di accogliere, o no, la richiesta di rimessione in termini.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

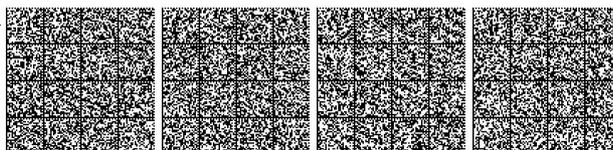
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 176

Sentenza 4 - 23 luglio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Modifiche alle norme di attuazione del Piano Regionale delle Attività Estrattive - Aree suscettibili di nuove estrazioni - Durata dei contratti di concessione - Proroga triennale.

- Legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, recante «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54», art. 2, comma 1, lettera c).

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, recante «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 settembre-4 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2017, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017.

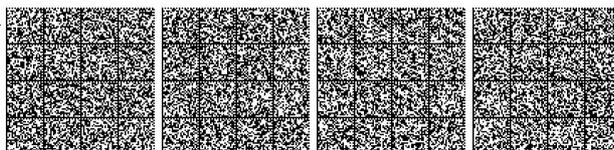
Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella udienza pubblica del 3 luglio 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lidia Buondonno per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 settembre-4 ottobre 2017, depositato il 4 ottobre 2017 e iscritto al n. 78 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, recante «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54».



La norma impugnata modifica l'art. 25 delle norme di attuazione del «Piano Regionale delle Attività estrattive (P.R.A.E. 2006)» aggiungendo alla fine del comma 20 - il quale così prevede: «Ogni consorzio, istituito nel singolo comparto delle aree suscettibili di nuove estrazioni, deve provvedere, qualora le cave abbandonate non sono coltivate dal proprietario o titolare di un diritto equipollente e siano da affidare in regime concessorio, alla loro ricomposizione ambientale in misura corrispondente ad una superficie estrattiva complessiva non inferiore ai 17,5 Ha con possibilità di coltivazione e di commercializzazione del materiale estratto per un periodo non superiore ai 3 anni riferito alla singola cava» - le seguenti parole: «prorogabile di ulteriori 3 anni. L'istanza di proroga deve essere presentata prima della scadenza prevista, deve essere in relazione a particolari circostanze non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti, deve essere opportunamente dimostrata e può essere rilasciata dal dirigente competente a condizione che non siano apportate modifiche sostanziali al progetto su cui sono stati espressi i pareri della Conferenza di servizi e di compatibilità ambientale».

Avverso tale disposizione il Governo solleva due ordini di censure.

In primo luogo, la norma denunciata - consentendo la proroga delle concessioni aventi ad oggetto la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti - violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, per contrasto con i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza dettati dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, i cui principi sono stati attuati dagli artt. 14 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). A sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale sono citati i precedenti di questa Corte n. 117 del 2015, n. 2 del 2014, n. 171 del 2013, n. 114 del 2012, n. 213 del 2011, n. 340 e n. 233 del 2010, nonché la sentenza del 14 luglio 2016 della Corte di Giustizia, quinta sezione, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa srl e altri.

Sotto altro aspetto, l'articolo censurato eccederebbe la potestà legislativa regionale, sia perché i citati parametri interposti sarebbero espressivi della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», sia perché (più in generale) la disciplina dei contratti pubblici dovrebbe essere ricondotta alle materie della «tutela della concorrenza» (per quanto concerne la disciplina delle procedure di gara) e dell'«ordinamento civile» (con riguardo alla definizione e all'esecuzione del rapporto contrattuale) di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

1.1.- Con la memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, il Governo in replica alla difesa regionale ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

2.- La Regione Campania si è costituita in giudizio, eccependo l'inammissibilità del ricorso e la sua infondatezza.

2.1.- Con memoria depositata il 7 giugno 2018, la Regione ha rilevato in via preliminare l'inammissibilità del ricorso in quanto carente di adeguata argomentazione a sostegno delle censure prospettate, limitandosi l'impugnativa del Governo a individuare i parametri costituzionali ritenuti violati.

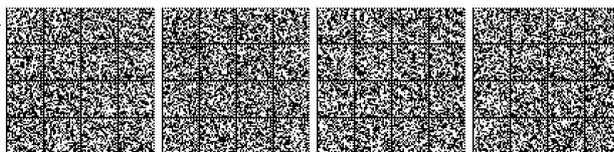
Nel merito il ricorso sarebbe comunque infondato.

L'intervento normativo in contestazione, finalizzato allo sviluppo razionale e qualificato delle attività estrattive, non interverrebbe sui presupposti di concessione o autorizzazione alla coltivazione delle cave, limitandosi a prevedere la possibilità per i consorzi già esercenti l'attività estrattiva di ottenere un eventuale allungamento dei termini per il completamento delle attività di ricomposizione ambientale, per un tempo congruo (e sino ad un massimo di 3 anni) e commisurato alle esigenze contingenti, ferme restando le condizioni, i vincoli e le prescrizioni del rapporto originario.

La Regione aggiunge che l'istanza di allungamento dei termini non verrebbe concessa automaticamente al richiedente, essendo invece assoggettata a una valutazione, affidata all'autorità competente, circa la sussistenza di «particolari circostanze non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, recante «Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54», in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.



2.- Preliminarmente, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso.

Contrariamente all'assunto della Regione resistente, secondo cui l'atto introduttivo del giudizio sarebbe privo di una «adeguata motivazione che dimostri le violazioni contestate», le doglianze del ricorrente - oltre a individuare con precisione la disposizione impugnata, i parametri costituzionali e la normativa interposta ritenuta rilevante - illustrano con sufficiente chiarezza le ragioni poste a fondamento delle promosse questioni di costituzionalità. L'affermazione secondo cui la proroga automatica delle concessioni in esame, impedendo l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, costituirebbe una barriera all'accesso non consentita dal diritto europeo, il quale prescriverebbe procedure di gara trasparenti e ripetute anche per il conseguimento del diritto di gestire beni o risorse pubbliche scarse, viene argomentata con plurimi riferimenti giurisprudenziali e normativi.

3.- Con la prima censura, il Governo sostiene che la disposizione regionale - consentendo la proroga delle concessioni aventi ad oggetto la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti - violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza dettati dall'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), come attuato dagli artt. 14 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

3.1. - La questione non è fondata.

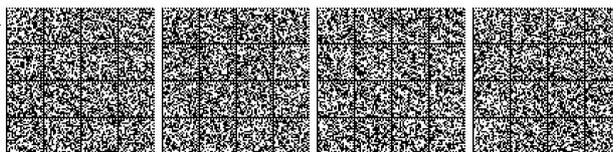
3.2.- Non vi è dubbio che anche l'attività di sfruttamento delle cave ricada nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010, dal momento che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010). La citata disposizione riguarda in particolare il caso specifico in cui il numero di «autorizzazioni» - come vanno qualificate anche le concessioni, in quanto atti formali che i prestatori devono ottenere dalle autorità competenti per esercitare un'attività (considerando n. 39 e art. 4, n. 6, della direttiva 2006/123/CE) - sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili.

Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, l'art. 12 prevede l'obbligo per gli Stati membri di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» e il conseguente rilascio di un'«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

In definitiva, alla luce del diritto europeo, la regolazione dell'accesso ai mercati in base a concessione è compatibile con il principio della concorrenza a condizione che: la scelta del concessionario avvenga in base a criteri oggettivi, non discriminatori e nell'ambito di procedure di evidenza pubblica; non sia previsto alcun diritto di proroga automatico in favore del titolare della concessione scaduta o in scadenza, il quale sottrarrebbe, di fatto, il rinnovo della concessione demaniale alle garanzie di tutela della concorrenza; la durata delle concessioni non sia eccessivamente lunga, in quanto durate eccessive stimolano gestioni inefficienti; non vengano riconosciute esclusive, né preferenze, nel conferimento o rinnovo delle concessioni.

In applicazione di tali principi, questa Corte ha ripetutamente affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (sentenze n. 40 del 2017, n. 171 del 2013, n. 213 del 2011) e idrico (sentenza n. 114 del 2012) viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il bene demaniale non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti.

Queste conclusioni sono state avvalorate dalla Corte di Giustizia che, con la sentenza del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-418/14 e C-67/15, Promoimpresa srl e altri, ha statuito che il diritto dell'Unione europea osta a che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati.



3.3.- La citata disciplina in tema di contendibilità dei titoli concessori non è tuttavia evocata in modo pertinente con riferimento alla fattispecie normativa qui in contestazione, che non determina in realtà alcuna alterazione ingiustificata degli equilibri del mercato, come emerge con chiarezza dall'analisi della disciplina regionale in cui si inquadra la disposizione censurata.

La legge della Regione Campania 13 dicembre 1985, n. 54 (Coltivazione di cave e torbiere), come modificata dalla legge della Regione Campania 13 aprile 1995, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, concernente la disciplina della coltivazione delle cave e delle torbiere nella Regione Campania) disciplina la funzione di pianificazione e localizzazione territoriale delle attività estrattive. Nel sistema in essa delineato, la coltivazione è consentita solo quando la trasformazione del suolo che essa comporta è prevista dal «piano regionale delle attività estrattive» (P.R.A.E., approvato con ordinanze 7 giugno 2006, n. 11, e 6 luglio 2006, n. 12, del Commissario ad acta). Nell'ottica di contemperare le esigenze della produzione con quelle di tutela dell'assetto del territorio e dell'ambiente, il piano: delimita le aree potenzialmente utilizzabili a fini estrattivi; stabilisce i tipi e le quantità massime di sostanze estraibili rapportati ai fabbisogni stimati del mercato; indica i criteri e le metodologie per la coltivazione e la ricomposizione ambientale delle cave nuove e per il recupero di quelle abbandonate; indica i criteri per le destinazioni finali delle cave a sistemazione avvenuta, perseguendo, ove possibile, il restauro naturalistico, gli usi pubblici e gli usi sociali (art. 2 della legge reg. Campania n. 54 del 1985).

L'art. 4 della medesima legge regionale definisce altresì i titoli che legittimano la coltivazione dei giacimenti, e segnatamente: l'autorizzazione cui è subordinata la coltivazione dei giacimenti in disponibilità dei privati o di enti pubblici e la concessione cui è invece subordinata la coltivazione di quelli appartenenti al patrimonio indisponibile di enti pubblici o di quelli privati quando il proprietario non intraprenda l'attività o non vi dia sufficiente sviluppo.

La scelta del concessionario avviene a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica, svolta secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di valutare, non solo l'offerta economica, ma anche altri aspetti, quali l'esperienza pregressa, gli ulteriori requisiti di capacità tecnica economica e finanziaria e le modalità di esecuzione degli interventi di coltivazione e di ricomposizione ambientale (art. 11, comma 3, delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

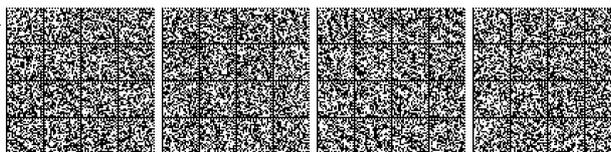
Le istanze di autorizzazione o di concessione sono corredate da un progetto di recupero ambientale contenente l'insieme di azioni che si intendono realizzare per il recupero e il ripristino dell'area di cava una volta dismessa l'attività estrattiva. La ricomposizione ambientale, in particolare, deve prevedere: la sistemazione idrogeologica, cioè la modellazione del terreno atta ad evitare frane o ruscellamenti e le misure di protezione dei corpi idrici suscettibili di inquinamento; il risanamento paesaggistico, cioè la ricostituzione dei caratteri generali ambientali e naturalistici dell'area, in rapporto con la situazione preesistente e circostante; la restituzione del terreno agli usi produttivi agricoli, analoghi a quelli precedentemente praticati (art. 9 della legge reg. Campania n. 54 del 1985). A garanzia dell'esecuzione delle opere per il recupero ambientale sono imposti il versamento di una cauzione o la prestazione di idonee garanzie a carico del richiedente relativamente agli interventi atti a garantire il recupero o la ricomposizione del paesaggio naturale alterato (art. 6 della medesima legge reg. e art. 13 delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

Le aree suscettibili di nuove estrazioni - ovvero le «porzioni del territorio regionale in cui sono presenti una o più cave autorizzate nelle quali sono consentiti la prosecuzione dell'attività estrattiva, l'ampliamento o l'apertura di nuove cave nel rispetto dei criteri di soddisfacimento del fabbisogno regionale calcolato per provincia» - sono suddivise in comparti estrattivi aventi un'estensione massima di 35 Ha (ettari) (art. 25 delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

All'interno di ciascun comparto, il rilascio delle autorizzazioni e concessioni estrattive è subordinato alla costituzione di un consorzio obbligatorio tra tutti gli aventi titolo e alla previa approvazione di un progetto unitario di gestione produttiva (art. 24 della legge reg. Campania n. 54 del 1985 e art. 21 delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

Al consorzio obbligatorio è imposto un preciso onere di attività con riferimento alle «cave abbandonate» - per tali dovendosi intendere, ai sensi dell'art. 3 delle norme di attuazione del P.R.A.E., quelle in cui l'attività estrattiva è cessata prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 54 del 1985 - ricadenti all'interno del comparto. Qualora esse non siano coltivate dal proprietario, il consorzio deve provvedere alla «loro ricomposizione ambientale in misura corrispondente ad una superficie estrattiva complessiva non inferiore ai 17,5 Ha con possibilità di coltivazione e di commercializzazione del materiale estratto per un periodo non superiore ai 3 anni riferito alla singola cava.» (art. 25, comma 20, delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

Tutto quanto precisato è rilevante per una corretta lettura della disposizione regionale impugnata, la quale - intervenendo sulle norme tecniche di attuazione del piano - si limita ad aggiungere alla disposizione da ultimo citata che la coltivazione coatta delle cave abbandonate è «prorogabile di ulteriori 3 anni» e a precisare altresì che «[l]'istanza di proroga deve essere presentata prima della scadenza prevista, deve essere in relazione a particolari circostanze non



dependenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti, deve essere opportunamente dimostrata e può essere rilasciata dal dirigente competente a condizione che non siano apportate modifiche sostanziali al progetto su cui sono stati espressi i pareri della Conferenza di servizi e di compatibilità ambientale».

3.4.- Con la descritta disciplina dunque, sul ragionevole presupposto che non sussiste un mercato disponibile a investire nello sfruttamento di un bene ormai divenuto infruttifero quale una cava abbandonata, è prescritto ai proprietari e ai concessionari (scelti con gara) delle cave attive situate all'interno del comparto estrattivo di riunirsi in consorzio e di provvedere al recupero ambientale delle cave abbandonate, quale condizione per ottenere l'autorizzazione o la concessione. Il titolo abilitativo (concessorio o autorizzatorio) allo svolgimento dell'impresa estrattiva, pur avendo un effetto ampliativo, costituisce perciò, al contempo, fonte di un obbligo specifico in capo al privato, diretto a mitigare l'impatto di determinate attività antropiche.

In questi termini, l'obbligo di ricomposizione ambientale della cava abbandonata, anche quando comporti la sua residua coltivazione, non è orientato a finalità di lucro, in quanto l'eventuale attività di coltivazione deve essere specificamente finalizzata, nelle forme in cui avviene, così come nei suoi proventi, alla ricomposizione del contesto naturale e paesaggistico dei luoghi. I relativi lavori sono finanziati, infatti, sia mediante lo sfruttamento residuo del giacimento - se nella cava abbandonata è accertata la disponibilità di risorse idonee a consentire almeno in parte la copertura dei costi - sia utilizzando i fondi che derivano dall'auto-contribuzione al consorzio posta a carico degli stessi esercenti (gli artt. 10, comma 12, e 11, comma 10, delle norme di attuazione del P.R.A.E. introducono l'obbligo, a carico dei titolari di autorizzazione e di concessione di attività estrattiva, di versare alla Regione Campania un contributo ambientale annuo commisurato al volume di materiale estratto, in aggiunta al contributo già imposto dall'art. 18 della legge regionale n. 54 del 1985, la cui disciplina è poi confluita nell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008»).

In tale contesto normativo, la possibilità di un differimento triennale del termine per il completamento delle attività di recupero ambientale - comprensive se del caso anche della residua coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti - non accorda alcun «vantaggio al prestatore uscente», ma è diretto solo a consentire, anche con l'obbligo di impiego a tale fine di eventuali proventi dalla coltivazione, l'ultimazione degli interventi di riqualificazione necessari nell'ipotesi in cui il termine originario (definito al momento del rilascio dell'autorizzazione e dell'aggiudicazione della concessione) non sia stato sufficiente per causa non imputabile agli esercenti.

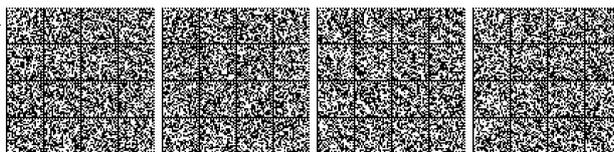
Non sono neppure adombrabili effetti distorsivi incidenti sulla procedura per la selezione del concessionario della cava attiva, in quanto è la stessa disposizione censurata a precisare che la proroga può essere rilasciata «a condizione che non siano apportate modifiche sostanziali» al progetto di recupero ambientale previamente approvato. Senza contare che, essendo la facoltà di proroga prevista in via generale dal P.R.A.E., di tale facoltà deve tenersi sempre conto al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali.

Tenuto conto infine della sua funzione di garanzia del recupero ambientale del territorio - che consentirebbe fra l'altro di ricondurla nell'area dei motivi imperativi di interesse pubblico che, in base all'art. 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE, gli Stati membri possono tenere in considerazione nella disciplina dei meccanismi di selezione degli operatori - la previsione risulta proporzionata alla finalità che la ispira: il prolungamento del termine di adempimento dell'obbligo di ricomposizione ambientale infatti non è automatico - in quanto richiede la previa verifica di specifiche circostanze «non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti» - ed è accordato per un periodo limitato, che non appare eccessivo, come risulta dal raffronto con i termini «ordinari» delle autorizzazioni e concessioni per l'attività estrattiva (per la coltivazione di cave ricomprese nelle aree suscettibili di nuove estrazioni e riserva, l'autorizzazione è rilasciata per una durata massima di 20 anni e la concessione per un periodo massimo di 12 anni: artt. 10, comma 9, e 11, comma 8, delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

4.- Con il secondo motivo di ricorso, il Governo lamenta che la disposizione regionale avrebbe invaso la potestà legislativa esclusiva dello Stato, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., per un duplice ordine di considerazioni: i citati parametri interposti sarebbero espressivi della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza»; più in generale la disciplina dei contratti pubblici deve essere ricondotta alle materie della «tutela della concorrenza» (per quanto concerne la disciplina delle procedure di gara) e dell'«ordinamento civile» (quanto alla definizione e all'esecuzione del rapporto contrattuale).

4.1.- Nemmeno tale censura può essere accolta.

4.2.- A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata menzione della materia «cave e torbiere» nei cataloghi del novellato art. 117 Cost. ne ha imposto la riconduzione alla competenza residuale delle regioni, con il limite del rispetto degli standard ambientali e paesaggistici fissati dalle leggi statali (sentenze n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013).



Se è vero che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (sentenze n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), si deve tuttavia rilevare che l'analisi della specifica norma impugnata sopra condotta alla luce del suo oggetto e della sua *ratio* ha fatto emergere che essa non interferisce sull'assetto concorrenziale del mercato - e non interseca quindi il corrispondente titolo di potestà legislativa statale - stante l'inidoneità della cava abbandonata a fornire «un'occasione di guadagno» per il privato, e la sua attitudine ad assumere rilevanza ai soli fini della salvaguardia dell'ambiente.

Nemmeno il riferimento alla materia dei contratti pubblici è pertinente. Le concessioni in esame, infatti, non hanno ad oggetto una prestazione di servizi determinata dall'ente aggiudicatore, bensì l'esercizio di un'attività economica con clausola prescrittiva di recupero ambientale.

Tale conclusione - come ricorda anche la Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 14 luglio 2016, in C-418/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e altri*, punti 44-47 - è corroborata dal considerare 15 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, il quale precisa che «taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico», mediante i quali l'amministrazione aggiudicatrice «fissa unicamente le condizioni generali d'uso, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva. E, del resto, lo stesso codice dei contratti pubblici (approvato con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture») esclude dal proprio ambito di applicazione il caso in cui un soggetto pubblico o privato si impegni a realizzare un'opera pubblica a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni (art. 20).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22 (Disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

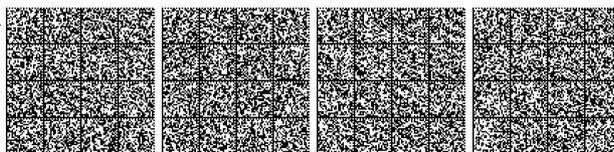
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 giugno 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Norme in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Provvedimento di VIA - Modalità di acquisizione dei pareri - Rapporto tra provvedimento di VIA e autorizzazione - Elenco dei progetti da assoggettare a procedura di VIA regionale - Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità regionale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3 (“Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)”), artt. 10, 12, 13, 16 e Allegati A e B, contenuti nell’Allegato A alla medesima legge.

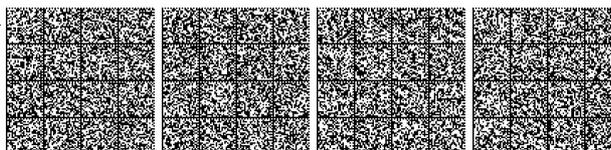
Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, nei confronti della Regione autonoma Valle d’Aosta, in persona del suo presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 20 marzo 2018, n. 3 recante: «Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2018)» pubblicata nel B.U. Valle d’Aosta 10 aprile 2018, n. 18.

La legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 20 marzo 2018, n. 3 — che reca modificazioni alla legge regionale n. 12/2009, al fine di rendere conformi le disposizioni in materia di VIA ivi contenute alla direttiva 2014/52/UE — contiene norme che eccedono dalle competenze riconosciute alla Regione Valle d’Aosta dallo Statuto speciale di autonomia, risultando invasive delle competenze esclusive statali in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

A) Si premette che la disciplina della VIA è annoverata dalla giurisprudenza costituzionale, con un indirizzo ormai consolidato, tra gli oggetti rientranti nella competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Proprio in quanto prevalente e trasversale, la normativa statale nella materia in questione si impone integralmente nei confronti delle regioni, che non possono contraddirla, come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale: si veda, tra le altre, la sentenza n. 186 del 2010, ove il Giudice costituzionale afferma (*cf.* punto 3.2. delle considerazioni in diritto) di aver «precisato più volte che la normativa sulla valutazione d’impatto ambientale attiene a procedure che valutano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale” e che “rientrano indubbiamente nella materia della tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.” (sentenza n. 225 del 2009)» (più di recente, *cf.* anche la sentenza n. 117 del 2015).

La esclusività della competenza statale nella materia *de qua*, pur in presenza di talune sovrapposizioni con «ambiti materiali di spettanza regionale», implica che «deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame» (e cioè il procedimento di VIA: n.d.r.) «il citato titolo di legittimazione statale (*id est* l’art. 117, comma 2, lett. s) Cost.: n.d.r.) (*cf.* sentenza n. 234 del 2009, punto 12.3 della motivazione in diritto).



Da ciò la conseguenza secondo la quale, «le regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA» (così, ancora, la sentenza n. 186 del 2010; la necessità costituzionale che le regioni si mantengano «negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale» tramite il c.d. «Codice dell'ambiente» è affermata anche dalle sentenze numeri 300 del 2013, 93 del 2013, n. 227 del 2011, e n. 186 del 2010).

Si ricorda, inoltre, che, di recente, la materia è stata interessata da una importante riforma, che ha trovato corpo nel decreto legislativo n. 104 del 2017. Tale atto normativo pone, infatti, una nuova disciplina della VIA, anche modificando numerose disposizioni della Parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In tale contesto, di particolare importanza nella presente sede è l'art. 7-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 104 del 2017.

Tale disposizione, infatti, prevede che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplin(i)no con proprie leggi o regolamenti» esclusivamente «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali», e che tale potestà normativa «è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto» nello stesso decreto legislativo n. 152 del 2006 «fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie». Infine, si precisa che «in ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis».

I margini di manovra riconosciuti oggi al legislatore regionale e provinciale in materia di VIA sono, dunque, limitati a quanto appena evidenziato, nel puntuale rispetto delle previsioni del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel testo attualmente in vigore.

La giurisprudenza costituzionale conferma la ricostruzione appena accennata.

La Corte, infatti, come sopra anticipato, ha chiaramente affermato che «le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA». (così, ancora, la sentenza n. 186 del 2010; la necessità costituzionale che le Regioni si mantengano «negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale» tramite il c.d. «Codice dell'ambiente» è affermata anche dalle sentenze numeri 300 del 2013, 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010). Sul punto giova evidenziare come tali conclusioni siano state ribadite, con una giurisprudenza ormai consolidata; anche per le Regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome. Si vedano, al riguardo, le sentenze numeri 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007, numeri 225 e 234 del 2009 e numeri 1 e 67 del 2010.

B) Ciò premesso, la legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3 appare complessivamente non conforme alla vigente normativa nazionale in materia VIA, come modificata dal decreto legislativo n. 104/2017, in relazione a quanto previsto dall'art. 7-bis, comma 8, del decreto legislativo n. 152/2006, con la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato le materie della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Come sopra evidenziato, l'art. 7-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 104 del 2017 conferisce a regioni e Province autonome una potestà legislativa da esercitare in conformità alla legislazione europea e nel rispetto della normativa nazionale, facendo salvo il potere delle medesime di stabilire regole particolari ed ulteriori per le specifiche finalità indicate nel medesimo art. 7-bis, comma 8.

La legge regionale qui impugnata non si è attenuta a tali disposizioni in quanto le modifiche apportate alla previgente disciplina regionale in materia di VIA non solo sono in tutto o in parte difformi dalla disciplina di cui al Titolo III della Parte Seconda del decreto legislativo n. 152/2006, ma lasciano in vigore alcune disposizioni regionali che risultano significativamente superate dalla citata disciplina nazionale a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 104/2017, delineando complessivamente un quadro normativo non conforme alla normativa statale vigente.

La legge regionale n. 12 del 2009, all'art. 1, comma 1, (che non è stato oggetto di modifica da parte della legge regionale qui impugnata), prevede chiaramente che la Regione disciplina le procedure di VAS e di VIA «in conformità alla normativa europea e ai principi della normativa statale vigenti in materia, con particolare riferimento alle direttive



2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nonché al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (...)).

Ciò posto, si indicano qui di seguito nel dettaglio le disposizioni della legge regionale n. 3/18 non conformi alle disposizioni della Parte Seconda, Titolo III del decreto legislativo n. 152/2006:

1) articoli 12 e 13: il combinato disposto dei due articoli, che, rispettivamente, sostituiscono l'art. 24 della legge regionale n. 12/2009 e introducono il nuovo art. 25-bis della legge regionale n. 12/2009, non risultano conformi all'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006 «Provvedimento autorizzatorio unico regionale». In particolare, l'art. 24, comma 1, come sostituito dalla legge regionale n. 3/2018, configura il provvedimento di VIA rilasciato dalla struttura regionale competente in materia di valutazioni ambientali come atto autonomo che, ai sensi dell'art. 25-bis «Rapporto tra provvedimento di VIA e autorizzazione», deve essere integrato nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali/enti competenti. Tale modalità procedurale richiama le disposizioni dell'art. 26 del decreto legislativo n. 152/2006 (Integrazione del provvedimento di VIA negli atti autorizzatori) che attiene unicamente alle procedure di VIA di competenza statale, ove non effettuate ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 152/2006, e non è conforme alle disposizioni dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006 «Provvedimento autorizzatorio unico regionale» che disciplinano l'iter dei procedimenti di VIA di competenza regionale.

In base all'art. 27-bis, comma 7, decreto legislativo n. 152/2006, infatti, la procedura di VIA regionale non si conclude con un provvedimento di VIA ma con la «determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi» che «...costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita...».

Si evidenzia che la non conformità della legge regionale n. 12/2009, come modificata dalla legge regionale qui impugnata, alla procedura di VIA regionale disciplinata dall'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006 è evidente con riferimento alle disposizioni degli articoli da 20 a 25-bis della citata legge regionale n. 12/2009, in quanto tali articoli contengono disposizioni non più in vigore ai sensi della normativa statale vigente; si cita, a titolo di esempio; quanto previsto in ordine alla pubblicazione dell'avviso al pubblico nel Bollettino Ufficiale della Regione e sui quotidiani (mantenuti ai commi 6 e 7 dell'art. 20 della legge regionale n. 12/2009) che non sono previsti dall'art. 24 del decreto legislativo n. 152/2006, richiamato nell'art. 27-bis. A ulteriore conferma di quanto sopra, la conferenza dei servizi, istituto obbligatorio e vincolante per i procedimenti di VIA di competenza regionale ai sensi dell'art. 14, comma 4 e 14-ter della legge n. 241/1990, viene unicamente prevista come una possibile modalità di acquisizione di pareri, autorizzazioni, assensi da parte della struttura regionale competente in materia di valutazioni ambientali (cfr. articoli 4, comma 1, e art. 22 della legge regionale n. 12/2009, quest'ultimo come sostituito dall'art. 10 legge regionale n. 3/18).

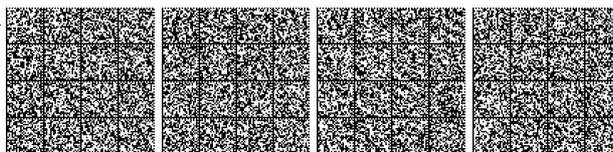
2) Art. 16: al comma 1 è disposta la sostituzione degli allegati A, B, F, G, H al Titolo I della legge regionale n. 12/2009 con quelli riportati all'allegato A alla legge regionale qui impugnata. In merito ai singoli allegati si osserva che:

2.1 Allegato A «Progetti da assoggettare a procedura di VIA regionale»: le difformità più rilevanti rispetto all'Allegato III alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 152/2006 riguardano l'attribuzione della competenza regionale per progetti di competenza statale elencati negli Allegati II e II-bis alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 152/2006; si segnalano, in particolare:

i.A.2) Impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda, con potenza termica complessiva installata superiore a 15 MW: tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW) è inclusa nell'allegato II-bis, punta 1.a); al di sotto di tale soglia non è prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda;

ii.A.9) Stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici pericolosi ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2003, n. 65 (Attuazione delle direttive 1999/45/CE e 2001/60/CE relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi), con capacità complessiva superiore a 10.000 metri cubi: tale tipologia di progetto, con parziale diversa definizione (comprende anche i prodotti chimici) e diversa soglia di capacità (40.000 m³) è inclusa nell'allegato II, punto 8, prima alinea;

iii.A.17) Attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi delle risorse geotermiche; l'attività di coltivazione di idrocarburi, sia sulla terraferma che in mare e con soglie per gli idrocarburi liquidi (500 t/g) e gassosi (500.000 m³/giorno) è inclusa nell'allegato II, punto 7.1; per le risorse geotermiche si segnala l'assenza esplicita dell'esclusione degli «impianti geotermici pilota di cui all'art. 1, comma 3-bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22, e successive modificazioni» indicata alla lettera v) dell'allegato III;



iv.A.18) Elettrodotti per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con medesime soglie di tensione e lunghezza, è inclusa nell'allegato II, punto 4-bis;

v.A.19) Strade, piste poderali e interpoderali, di nuova realizzazione, con lunghezza superiore a 2 chilometri; la generica dizione «strade», in assenza di specificazioni o esclusioni non consente di individuare con esattezza la classificazione (strade extraurbane, urbane) e la relativa competenza (statale per le extraurbane incluse nell'Allegato II e II-bis, regionale per le urbane di scorrimento incluse nell'Allegato III);

vi.4.20) Stoccaggio di gas combustibili in serbatoi sotterranei artificiali con una capacità complessiva superiore a 40.000 metri cubi; tale tipologia di progetto con diversa soglia di capacità (80.000 m³), è inclusa nell'allegato II, punto 4-bis, terza alinea);

2.2. Si segnala, inoltre, che l'Allegato A della legge regionale n. 3/18 include alcune tipologie di progetti che ricadono nell'Allegato IV alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 152/2006 e che pertanto, in base alla normativa regionale, sono soggetti a procedura di VIA anziché a procedura di verifica di assoggettabilità a VIA; si segnalano, in particolare:

vii. A.3) Impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata superiore a 100 kW; per tale tipologia di progetti, inclusa nell'allegato IV, punto 2.d), la normativa regionale prevede una soglia inferiore rispetto a quella prevista dalla normativa nazionale, pari a 1 MW;

viii. A.4. Impianti fotovoltaici, con potenza complessiva installata superiore a 1 MW;

ix. A.5. Impianti industriali destinati: a) alla fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose; b) alla fabbricazione di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 100 tonnellate al giorno;

x. A.7. Trattamento di prodotti intermedi e fabbricazione di prodotti chimici;

xi. A.8. Produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, elastomeri e perossidi;

xii. A.10. Stoccaggio di altri prodotti chimici con capacità complessiva superiore a 1.000 metri cubi;

xiii. A.11 Impianti per la concia del cuoio e del pellame;

2.3. Allegato B «Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità regionale»: le difformità più rilevanti rispetto all'Allegato IV alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 152/2006 riguardano l'attribuzione della competenza regionale per progetti di competenza statale elencati negli Allegati II e II-bis alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 152/2006; si segnalano, in particolare:

2.3.1 B.2.a) impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva installata compresa fra 3 e 15 MW, o aventi un diametro della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 350 millimetri, o aventi una lunghezza della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW) è inclusa nell'allegato II-bis, punto 1.a); al di sotto di tale soglia non è prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda;

2.3.2 B.2.g) installazione di oleodotti e gasdotti, con lunghezza complessiva superiore ai 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (20 km) è inclusa nell'allegato II-bis, punto 1.b);

2.3.3 B.2.h) attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma; tale tipologia di progetti, è inclusa nell'allegato II, punto 7);

2.3.4 B.7.e) interporti, piattaforme intermodali e terminali intermodali; tale tipologia di progetti, è inclusa nell'allegato II-bis, punto 2.a);

2.3.5 B.7.g) strade extraurbane secondarie e strade urbane con lunghezza superiore a 1.500 mt non comprese nell'Allegato A); altre strade, piste poderali ed interpoderali, soggette a un allargamento della carreggiata carrabile, con lunghezza superiore ad 1 chilometro, strade, piste poderali ed interpoderali di nuova realizzazione, con lunghezza compresa fra 500 metri e 2 chilometri, nonché piste di cantiere, di natura temporanea, di lunghezza superiore a 500 metri; la definizione è parzialmente difforme da quella dell'Allegato IV, punto 7.h) e comporta possibili diverse interpretazioni sulla competenza statale o regionale per le «strade extraurbane secondarie»;

2.3.6 B.7.j) acquedotti di nuovo tracciato con una lunghezza superiore ai 20 chilometri; tale tipologia di progetti è inclusa nell'allegato II-bis, punto 2.d);



2.3.7 B.7.m) nuovi aeroporti ed interventi sugli aeroporti esistenti che comportano l'edificazione di volumi superiori a 10.000 metri cubi o la pavimentazione di superfici superiori a 20.000 metri quadri, altiporti, eliporti, avio-superfici ed elisuperfici non occasionali; tutti gli aeroporti non compresi nell'Allegato II, sono inclusi nell'allegato II-bis, punto 2.e);

2.3.8 B.7.r) elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e tracciato di lunghezza compreso fra 3 e 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con soglie di lunghezza superiori a 3 km, è inclusa nell'allegato II-bis, punto 1.d).

Si segnala, inoltre, che per diverse tipologie di progetti incluse nell'Allegato B alla legge regionale n. 3/18 sono individuate soglie dimensionali diverse (inferiori) rispetto a quelle indicate nell'Allegato IV alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 152/2006 (es. B.2.e) impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata compresa fra 20 e 100 kW, oppure aventi altezza massima della macchina eolica (sino al mozzo, in caso di rotore ad asse orizzontale) superiore a 15 metri, o aventi diametro del rotore superiore a 5 metri).

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 10, 12, 13 e 16, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, nonché, per quanto occorra, gli allegati A e B contenuti nell'Allegato A alla medesima legge (nei sensi e nei limiti sopra illustrati) siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 7 giugno 2018;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

Roma, 8 giugno 2018

Il Vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI

L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO

18C00149

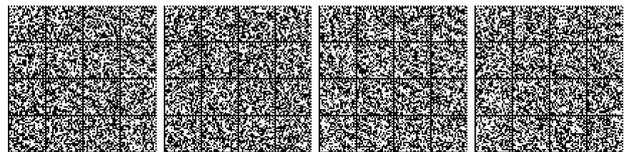
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-030) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 0 7 2 5 *

€ 9,00

