

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 25

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

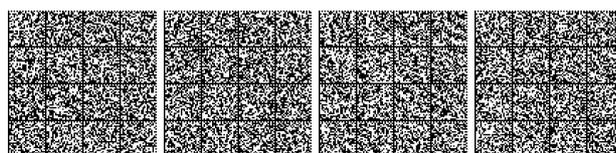
PARTE PRIMA

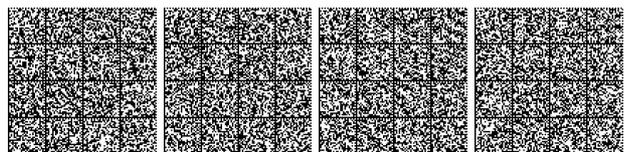
Roma - Mercoledì, 20 giugno 2018

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

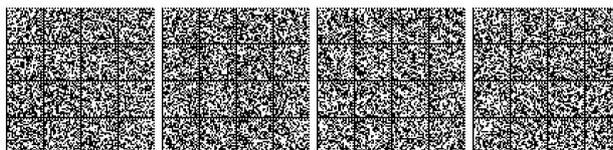




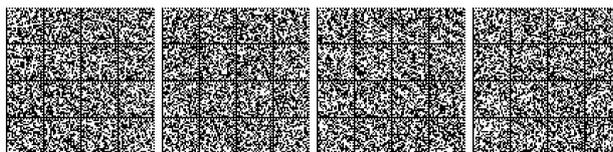
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **120.** Sentenza 11 aprile - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ordinamento militare - Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero - Divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali.**  
 – Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 1475, comma 2. .... Pag. 1
- N. **121.** Sentenza 11 aprile - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Istituzione, individuazione e definizione delle modalità di gestione della Rete Escursionistica Campana (pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale; disciplina della viabilità minore di uso privato; istituzione e composizione della Consulta regionale; individuazione dei soggetti competenti per la gestione tecnica dei siti; disciplina dei piani degli interventi sulla rete regionale; segnaletica; regolamento attuativo) - Disciplina sanzionatoria.**  
 – Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), artt. 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lettera *n*); 9, commi 1 e 2, lettera *a*); 10, commi 1, 3, 4 e 5; 13; 16, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*); 14, comma 3; 15, commi 3 e 8. .... Pag. 10
- N. **122.** Sentenza 8 maggio - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Istruzione - Sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici.**  
 – Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), artt. 1, comma 2; 3, comma 2; e 4, comma 4. .... Pag. 25
- N. **123.** Sentenza 9 maggio - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Arbitrato - Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province - Determinazione della equa indennità di riscatto dovuta ai concessionari - Devoluzione ad un collegio arbitrale in via esclusiva in mancanza di accordo tra le parti.**  
 – Regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), art. 24, settimo e ottavo comma. .... Pag. 36
- N. **124.** Sentenza 22 maggio - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Partecipazione dei Comuni e dei loro enti e organismi strumentali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - Provvedimento della Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, per la definizione delle eventuali sanzioni.**  
 – Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), art. 10, comma 2, lettera *d*). .... Pag. 40



- N. **125.** Sentenza 8 maggio - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Gioco e scommesse - Risorse statali per il compenso dei concessionari e degli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco praticato mediante apparecchi Video Lottery Terminal - Riduzione pari a 500 milioni di euro su base annua a decorrere dall'anno 2015.**  
 - Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» art. 1, comma 649. .... Pag. 46
- N. **126.** Sentenza 22 maggio - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ambiente - Bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale del comprensorio Bagnoli-Coroglio - Procedimento di approvazione del programma di rigenerazione urbana - Erogazione dell'indennizzo relativo al trasferimento della proprietà delle aree e degli immobili del comprensorio attraverso strumenti finanziari.**  
 - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 33, commi 3, 9, 10, 12 e 13. .... Pag. 54
- N. **127.** Sentenza 22 maggio - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Accredimento delle strutture sociosanitarie - Istituzione di un Gruppo tecnico regionale per la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato - Disciplina dell'attività di controllo.**  
 - Legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), artt. 2, 3 e 6. .... Pag. 66
- N. **128.** Sentenza 22 maggio - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Opere pubbliche - Lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25 - Individuazione delle risorse per il finanziamento degli interventi (importi corrispondenti alle rate dei canoni dovuti dalla società concessionaria al concedente per gli anni 2015-2016, da versare all'ANAS spa) - Subordinazione del finanziamento alla presentazione, a cura della concessionaria, di un piano di convalida contenente l'indicazione dei lavori urgenti - Decreto ministeriale di approvazione del piano e di definizione delle modalità attuative della norma.**  
 - Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96 - art. 52-*quinquies*. .... Pag. 71
- N. **129.** Ordinanza 23 maggio - 13 giugno 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Pubblico impiego regionale e locale - Esenzione dal limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, disposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.**  
 - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), art. 11, comma 9. .... Pag. 79



## N. 130. Ordinanza 23 maggio - 13 giugno 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della Rete dei cammini della Regione Lazio.**

- Legge della Regione Lazio 10 marzo 2017, n. 2 (Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale e successive modifiche) artt. 3, comma 2; 5, comma 1; 11, comma 2; 13, 14 e 15.....

Pag. 81

**ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

N. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 maggio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Veneto - Norme per la disciplina dell'attività di cava - Attività di cava - Coltivazione dei giacimenti di materiali di cava - Miglioramenti fondiari - Finalità e contenuti del progetto di coltivazione - Procedimento di rilascio dell'autorizzazione - Termini per la coltivazione - Disposizioni in materia di coltivazioni di trachite nel Parco dei Colli Euganei.**

- Legge della Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13 (Norme per la disciplina dell'attività di cava), artt. 2, commi 2 e 3; 3; 8, comma 2, lettera g); 11, comma 5; 12, comma 4; e 32, comma 1, lettera c).....

Pag. 83

N. 4. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 1° giugno 2018 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)

**Finanza pubblica - Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze recante il riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Determinazione dell'accantonamento, per l'anno 2018, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali delle autonomie speciali.**

- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 28 marzo 2018, recante "Riparto del contributo alla finanza pubblica tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2018".....

Pag. 88

N. 89. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per il Lazio del 28 settembre 2017

**Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della Regione Lazio - Variazione dell'aliquota, secondo le previsioni contenute nella Tabella A allegata alla legge regionale n. 34 del 2001, a decorrere dall'anno di imposta 2002.**

- Legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), art. 5 e allegata Tabella A.....

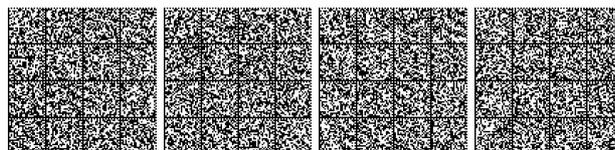
Pag. 96

N. 90. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Bari del 5 marzo 2018

**Patrocinio a spese dello Stato - Procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore - Difensore d'ufficio del genitore irreperibile - Liquidazione di compensi e onorari a carico dell'erario, in attesa di una specifica disciplina della difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 - Mancata previsione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 143, comma 1.....

Pag. 101



N. 91. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 19 marzo 2018

**Processo penale - Casellario giudiziale - Ordinanza di sospensione del procedimento con messa alla prova emessa ai sensi dell'art. 464-*quater* cod. proc. pen. e sentenza che dichiara l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 464-*septies* cod. proc. pen. - Iscrizione nel certificato generale e nel certificato penale richiesti dall'interessato - Esclusione - Mancata previsione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), artt. 24 e 25...

Pag. 105



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 120

*Sentenza 11 aprile - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento militare - Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero - Divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali.**

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 1475, comma 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promossi dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con ordinanze del 4 maggio e del 3 novembre 2017, iscritte rispettivamente ai numeri 111 e 198 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017, e n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione dell'Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) e di F. S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, di P. D.N. e altri, della SILP CGIL - Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, della FICIESSE - Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà, della F.P. CGIL - Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, della CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro, di S. D. e altri, di P. C. e altri e di A. B. e altri;

udito nella udienza pubblica del 10 aprile e nella camera di consiglio dell'11 aprile 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Andrea Saccucci per AS.SO.DI.PRO e F. S., Emanuela Mazzola per P. D.N. e altri, per la SILP CGIL, per la FICIESSE, per la F.P. CGIL, per la CGIL e per S. D. e altri, Romano Vaccarella per P. C. e altri, e Egidio Lizza per A. B. e altri e gli avvocati dello Stato Maurizio Greco e Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 4 maggio 2017 (reg. ord. n. 111 del 2017), il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia agli artt. 11 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e alle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia; sia all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

2.- Premette il giudice *a quo* che, con ricorso proposto innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, F. S., brigadiere della Guardia di finanza, e l'Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) avevano impugnato la nota con cui il Comando generale della Guardia di finanza aveva rigettato l'istanza volta ad ottenere «l'autorizzazione a costituire un'associazione a carattere sindacale fra il personale dipendente del Ministero della difesa e/o del Ministero dell'economia e delle finanze o, in ogni caso, ad aderire ad altre associazioni sindacali già esistenti», in ragione del divieto sancito dal comma 2 dell'art. 1475 del d.lgs. n. 66 del 2010, a tenore del quale «i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali».

I ricorrenti avevano lamentato la contrarietà di tale disposizione con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 11 e 14 della CEDU.

Il giudice amministrativo di primo grado aveva escluso la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti in relazione al citato art. 1475, comma 2, cod. ordinamento militare, e aveva rigettato il ricorso richiamando la sentenza n. 449 del 1999 della Corte costituzionale.

La decisione del TAR veniva appellata davanti al Consiglio di Stato, chiedendosene la riforma anche in ragione di due sopravvenute pronunce della Corte EDU, Matelly contro Francia e ADefDroMil contro Francia, nonché della decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, in data 4 luglio 2016, emessa su un reclamo collettivo proposto da un sindacato francese di appartenenti alla Gendarmerie nationale (reclamo n. 101/2013, Conseil Européen des Syndicats de Police - CESP - contro Francia).

3.- Il Consiglio di Stato ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010 rilevante e non manifestamente infondata.

4.- Affermata la rilevanza in re ipsa della questione, il rimettente ha osservato quanto segue a sostegno della non manifesta infondatezza.

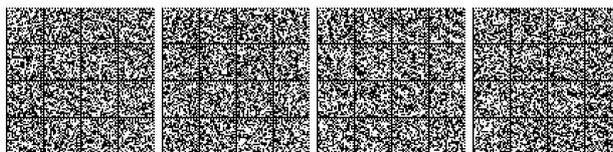
L'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010 vieta in radice ai militari di «costituire associazioni professionali a carattere sindacale», nonché di «aderire ad altre associazioni sindacali».

Il principio di diritto chiaramente affermato dalle due pronunce della Corte EDU richiamate dai ricorrenti è, invece, di segno opposto: la restrizione dell'esercizio del diritto di associazione sindacale dei militari non può spingersi sino alla negazione della titolarità stessa di tale diritto, pena la violazione degli artt. 11 e 14 della CEDU.

In relazione al suddetto parametro interposto il ricorrente ricorda la sentenza n. 348 del 2007, ove la Corte costituzionale ha affermato che «tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione». Il giudice *a quo* soggiunge che le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte EDU; pertanto, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata.

Il rimettente osserva che la norma denunciata ha il fine di assicurare la coesione interna, la neutralità e la prontezza delle Forze armate, presupposti strumentali necessari ed imprescindibili per assicurare l'efficacia della relativa azione, posta a tutela di un valore dell'ordinamento di carattere supremo e per così dire primario, quale è la difesa militare dello Stato. Tuttavia - ad avviso dello stesso rimettente - tali finalità non possono determinare l'esclusione del diritto di associazione sindacale; né la predisposizione legislativa di un articolato sistema istituzionale di organismi di rappresentanza militare (artt. 1476-1482 del d.lgs. n. 66 del 2010) può comunque soddisfare le esigenze indicate dalla Corte EDU, giacché la libertà sindacale presuppone ontologicamente la facoltà di dare vita a forme autonome di rappresentanza anche al di fuori di eventuali strutture create *ex lege*.

5.- Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della norma in esame in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea.



Ricorda che la Carta sociale prevede un organo denominato Comitato europeo dei diritti sociali, nominato dagli Stati contraenti, cui è rimessa, tra l'altro, la decisione dei reclami collettivi circa un'attuazione insoddisfacente della Carta che possono essere proposti da associazioni, nazionali od internazionali, di lavoratori e datori di lavoro. La decisione su tali reclami, tuttavia, non solo è priva di efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri, ma, prima ancora, non è idonea a costituire obblighi di carattere internazionale a carico dello Stato interessato. La Carta sociale europea, inoltre, non assegna al Comitato europeo dei diritti sociali la competenza esclusiva ad interpretare la Carta stessa.

Il Consiglio di Stato, quindi, interpretando la disposizione, ritiene che l'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta, laddove rimette alla legislazione nazionale di determinare il «principio dell'applicazione» delle garanzie sindacali ai militari nonché la «misura» di tale applicazione, intende evocare un nucleo essenziale - sia pure ristretto, limitato e circoscritto - di libertà sindacali che non può non essere riconosciuto anche a favore dei militari.

Ne consegue, per il rimettente, che la norma denunciata, in quanto priva in radice i militari del diritto di «costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali», si pone in contrasto con tale disposizione.

Del resto, la stessa Carta, nel consentire in via di eccezione, all'art. G della Parte V, restrizioni ai diritti ed ai principi enunciati nella Parte I, fra cui quello afferente alle libertà sindacali, nelle ipotesi «stabilite dalla legge e che sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume», sembra negare la liceità di radicali esclusioni del diritto.

6.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

6.1.- Preliminarmente, la difesa dell'interveniente ha rilevato che il Consiglio di Stato non ha trattato la questione pregiudiziale afferente all'integrità del contraddittorio, con conseguente inammissibilità della sollevata questione per vizio dell'ordinanza di rimessione.

6.2.- Nel merito, l'Avvocatura dello Stato richiama i principi affermati nella sentenza n. 449 del 1999, che ha ritenuto conforme a Costituzione l'art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), norma analoga a quella denunciata.

Osserva la stessa Avvocatura dello Stato che il singolo diritto, nella specie libertà di associazione e libertà sindacale, in quanto avente natura sostanzialmente individualistica, può incontrare determinati limiti, e determinate restrizioni possono giustificarsi in ragione di quanto stabilito nella Costituzione.

Nella specie, per l'interveniente, rilevano come limite i principi di cui all'art. 52 Cost., laddove la locuzione «sacro dovere» sta a significare che il fine della norma è quello di qualificare più fortemente, rispetto a tutti gli altri doveri, quello di difesa della Patria e delle istituzioni. Il dovere di difesa della Patria sarebbe specificazione del più generico dovere di fedeltà alla Repubblica e di obbedienza alla Costituzione e alle leggi e contemplerebbe il dovere militare, organizzato nelle Forze armate, presidio dell'indipendenza e libertà della Nazione (è richiamata la sentenza n. 16 del 1973).

Il legislatore ordinario - sempre secondo l'interveniente - ben può non consentire ai militari l'esercizio indiscriminato di determinati diritti, ancorché trovino riconoscimento e garanzia costituzionale, ove ciò pregiudichi la disciplina, che nell'ordinamento militare rappresenta un bene giuridico degno di tutela, atteso che su di essa si fonda l'efficienza delle Forze armate e quindi, in ultima *ratio*, il perseguimento di quei fini che la Costituzione solennemente tutela.

6.3.- È richiamata, quindi, la giurisprudenza costituzionale sul ruolo delle norme della CEDU, mettendo in evidenza come lo stesso art. 53 della CEDU stabilisce che dette norme non possono essere interpretate in modo da pregiudicare i livelli di tutela dei valori essenziali per la collettività riconosciuti dalle fonti nazionali. Si assume che la restrizione imposta dalle norme denunciate persegue uno scopo legittimo, avuto riguardo ai compiti e alle finalità delle Forze armate, che si fondano su coesione interna e sull'ordinamento gerarchico, che rischierebbero, diversamente, di essere compromessi da contrapposizioni interne.

Si afferma anche che sarebbe garantita la proporzionalità della suddetta restrizione in ragione degli organismi della rappresentanza militare, che salvaguardano gli interessi collettivi delle Forze armate.

6.4.- L'Avvocatura dello Stato osserva, quindi, che l'ordinanza del Consiglio di Stato riconosce la finalità della norma censurata di coesione interna, neutralità e prontezza delle Forze armate, ma ha ommesso di considerare il più ampio quadro normativo e non ha attribuito adeguato rilievo alla rappresentanza militare e al procedimento di concer-



tazione di cui all'art. 2 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 (Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate).

Inoltre, la difesa dell'interveniente rileva che il Consiglio di Stato non ha tenuto conto che le sentenze della Corte EDU hanno ad oggetto situazioni diverse da quella nazionale e non escludono misure alternative all'adesione ad associazioni sindacali.

Né è ravvisabile, peraltro, disparità di trattamento.

7.- A sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale, si sono costituiti, in data 20 settembre 2017, l'Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) ed F. S., parti del giudizio *a quo*.

Gli stessi invocano, come ulteriore parametro, l'art. 6 della Carta sociale europea, relativo al diritto alla contrattazione collettiva, e richiamano altre fonti internazionali e sovranazionali che hanno affermato il diritto alla libertà di associazione sindacale.

8.- A sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale, sono intervenuti, in data 10 agosto 2017, con distinti atti, P. D.N. e altri; la SILP CGIL - Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, la FICIESSE - Associazione Finanziari, Cittadini e Solidarietà, la F.P. CGIL - Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, CGIL - Confederazione generale italiana del lavoro; in data 25 settembre 2017, S. D. e altri; in data 26 settembre 2017, P. C. e altri.

Dopo aver ripercorso la disciplina e la missione della Guardia di finanza, gli interventori assumono l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, anche in relazione all'art. 6 della Carta sociale europea.

9.- Sempre a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale, sono intervenuti, in data 26 settembre 2017, A. B. e altri.

Gli stessi espongono di essere membri del Corpo forestale dello Stato, per i quali a seguito della soppressione del Corpo medesimo, si è disposto il passaggio nell'Arma dei carabinieri e la conseguente applicazione della relativa disciplina ivi compresa la disposizione di cui all'art. 1475 del d.lgs. n. 66 del 2010. Assumono, quanto alla legittimazione ad intervenire, che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe sulla loro posizione lo stesso effetto che essa produrrebbe sul rapporto oggetto del giudizio *a quo*.

Nel merito insistono per la pronuncia di accoglimento della questione, anche in riferimento all'art. 14 della CEDU.

10.- Con ordinanza del 3 novembre 2017 (reg. ord. n. 198 del 2017), anche il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, adito in sede di impugnazione del provvedimento di irrogazione di una sanzione disciplinare, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, in relazione agli stessi parametri già invocati dal Consiglio di Stato con l'ordinanza di cui al reg. ord. n. 111 del 2017.

11.- Quanto alla rilevanza, il TAR osserva che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, essendo stata, nel caso di specie, irrogata una sanzione disciplinare di stato, in ragione della violazione del divieto di cui all'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010.

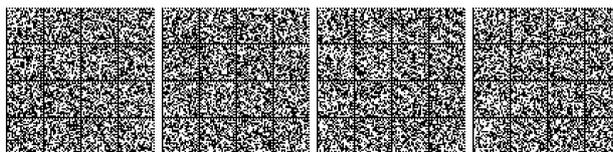
A sostegno della non manifesta infondatezza il TAR deduce argomentazioni del tutto analoghe a quelle prospettate dal Consiglio di Stato.

12.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, prospettando difese analoghe a quelle esposte in relazione alla questione sollevata dal Consiglio di Stato.

13.- Il Presidente del Consiglio dei ministri in data 20 marzo 2018 ha depositato, nel giudizio di cui al reg. ord. n. 111 del 2017, una memoria, nonché una nota per la discussione, con le quali, nel ripercorrere la giurisprudenza europea e la disciplina nazionale, deduce l'inammissibilità degli altri interventi e insiste per l'inammissibilità e l'infondatezza della questione, ricordando che la Guardia di finanza è Forza di polizia ad ordinamento militare, facente parte delle Forze armate.

Nella medesima data, lo stesso Presidente del Consiglio ha depositato memoria nel giudizio di cui al reg. ord. n. 198 del 2017, con la quale assume la mancanza di rilevanza della questione sollevata dal TAR Veneto, atteso che l'addebito disciplinare contestato all'appartenente all'Arma dei carabinieri andava ricondotto all'art. 1470, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010.

14.- Sempre in data 20 marzo 2018, l'AS.SO.DI.PRO. e F. S., ricorrenti nel giudizio *a quo* di cui all'ordinanza n. 111 reg. ord. del 2017, hanno depositato memoria con la quale insistono nell'accoglimento della questione e richiamano la decisione del 12 settembre 2017 del Comitato europeo dei diritti sociali, Organisation européenne des associations militaires («EUROMIL») contro Irlanda (reclamo n. 112/2014), relativa agli artt. 5 e 6 della Carta sociale.



Prospettano che gli organi della rappresentanza militare, che si presentano caratterizzati da una struttura gerarchica, non costituiscono espressione del diritto di associazione, e che tali organi sono stati prorogati nel tempo arbitrariamente.

15.- Anche gli altri interventori hanno depositato memorie con le quali hanno prospettato la sussistenza dell'interesse all'intervento pur non essendo parti nel giudizio *a quo*, in quanto appartenenti all'Arma dei carabinieri o alla Guardia di finanza, in parte già membri del Corpo delle Guardie forestali, o quali associazioni sindacali. A sostegno della fondatezza della questione hanno richiamato, altresì, la giurisprudenza della Corte EDU e le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 4 maggio 2017 (reg. ord. n. 111 del 2017), il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia agli artt. 11 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e alle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia; sia all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

2.- Analoga questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con ordinanza del 3 novembre 2017 (reg. ord. n. 198 del 2017).

3.- I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, data l'identità delle questioni.

4.- Con ordinanza dibattimentale del 10 aprile 2018, che si allega, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio promosso dal Consiglio di Stato da F. P. CGIL - Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro, SILP CGIL - Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, FICIESSE - Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà, P. D.N. e altri, S. D. e altri, A. B. e altri, P. C. e altri, in quanto soggetti estranei al giudizio principale e privi di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

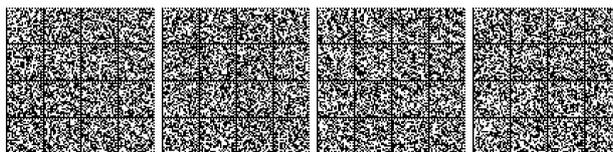
5.- La questione di legittimità costituzionale prospettata dall'Associazione solidarietà diritto e progresso (AS.SO.DI.PRO.) e da F. S., con riguardo all'art. 6 della Carta sociale europea, è inammissibile in quanto amplia il *thema decidendum* delimitato dall'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenze n. 276 e n. 203 del 2016, n. 56 del 2015 e n. 271 del 2011).

6.- L'eccezione d'inammissibilità della questione, prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato in relazione alla asserita mancanza di integrità del contraddittorio nel giudizio principale pendente davanti al Consiglio di Stato, non può trovare accoglimento attesa l'autonomia del procedimento incidentale dinanzi alla Corte costituzionale.

Non è implausibile la valutazione della rilevanza della questione effettuata dal TAR Veneto (ordinanza di rimessione n. 198 del 2017). Va perciò respinta l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo cui nel giudizio principale l'addebito disciplinare andava ricondotto all'art. 1470, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010.

7.- Entrambi i rimettenti ricordano che la sentenza n. 449 del 1999 di questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'analogo art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), sollevata in riferimento agli artt. 3, 39 e 52, terzo comma, Cost., ma ritengono che i parametri interposti ora invocati evidenzino nuovi profili di illegittimità, in quanto le fonti internazionali che concorrono a integrare l'art. 117, primo comma, Cost. riconoscono il diritto di associazione sindacale anche ai militari ed escludono per ciò stesso la possibilità per gli ordinamenti nazionali di negarlo o di prevedere restrizioni al suo esercizio tali da comportarne la sostanziale soppressione; né ritengono che possano costituire adeguate misure compensative organismi come quelli della rappresentanza militare previsti attualmente dall'ordinamento italiano.

8.- Il primo parametro interposto è costituito dall'art. 11 della CEDU, la cui rubrica reca «Libertà di riunione e di associazione». Esso riconosce al paragrafo 1 il diritto di associazione sindacale, diritto il cui esercizio, ai sensi del paragrafo 2, non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscano in una società democratica misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.



Lo stesso art. 11 precisa, inoltre, che la norma non osta a che «restrizioni legittime» siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato (paragrafo 2, secondo periodo).

L'art. 14 della CEDU, a sua volta, sancisce che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione.

8.1.- Come si ricorda nelle ordinanze di rimessione, l'art. 11 è stato oggetto delle recenti sentenze della Corte di Strasburgo (Corte europea dei diritti dell'uomo), casi *Metelly* e *ADefDroMil*, in cui veniva in rilievo la costituzione di un'associazione professionale a carattere sindacale fra militari, associazione dichiarata incompatibile dalle autorità francesi con l'allora vigente articolo L.4121-4 del code de la Défense.

La Corte EDU in tali decisioni illustra i principi generali della propria giurisprudenza in materia, ricordando che l'art. 11, paragrafo 1, delinea la libertà di associazione sindacale come una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione (paragrafo 55 della sentenza *Matelly*, paragrafo 41 della sentenza *ADefDroMil*); prosegue, quindi, ricordando che il successivo paragrafo 2 dello stesso articolo non esclude alcuna categoria professionale dal proprio ambito di applicazione e che, rispetto ai membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, gli Stati possono, al più, introdurre «restrizioni legittime», ma senza mettere in discussione il diritto alla libertà di associazione dei loro membri, né possono imporre restrizioni che riguardano gli elementi essenziali della libertà di associazione («l'essence même du droit»), senza i quali verrebbe meno il contenuto di tale libertà, quale è il diritto di costituire un sindacato e di aderirvi, dato che «le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels».

Le sentenze sono espressione di un approdo giurisprudenziale stabile, che riafferma i principi già enunciati nella sentenza della grande camera 12 novembre 2008, *Demir e Baykara contro Turchia* (in relazione ad un sindacato costituito da funzionari municipali), e poi richiamati nella successiva pronuncia *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) contro Spagna*, resa il 21 aprile 2015 dalla terza sezione della Corte EDU (con riguardo ad un sindacato costituito da funzionari di polizia).

È significativo che in adempimento delle sentenze *Matelly* ed *ADefDroMil* il legislatore francese, con la legge n. 2015-917 del 28 luglio 2015, abbia modificato la previsione incompatibile con la CEDU, riconoscendo il diritto di associazione professionale secondo quanto stabilito con una specifica disciplina.

9.- La norma convenzionale, nel significato attribuitole dalla Corte EDU, cui - come è noto - l'art. 32 della Convenzione riserva il potere interpretativo, porta ad escludere che la facoltà riconosciuta agli Stati contraenti, di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari, possa spingersi fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale.

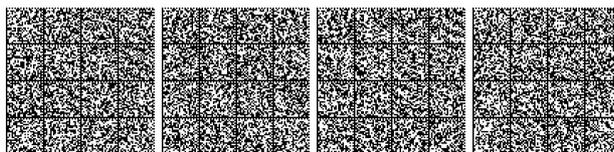
Pertanto, il divieto di costituire tali associazioni, contenuto nella disposizione censurata, è incompatibile con l'art. 11 della CEDU.

10.- Nell'ordinanza di rimessione si deduce anche la violazione della Carta sociale europea, oggetto di revisione nel 1996, che riunisce in un solo trattato i diritti riconosciuti dalla versione originaria del 1961 e quelli che sono stati aggiunti attraverso il Protocollo addizionale del 5 maggio 1988, entrato in vigore il 4 settembre 1992.

10.1.- Ai fini dell'ammissibilità dell'evocazione di tale parametro interposto, va rilevato che esso presenta spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla CEDU. Se quest'ultima, infatti, ha inteso costituire un «sistema di tutela uniforme» dei diritti fondamentali civili e politici (sentenza n. 349 del 2007), la Carta ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale poiché, come si legge nel preambolo, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo.

Per queste sue caratteristiche la Carta, dunque, deve qualificarsi fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Essa è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l'intervento di questa Corte, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato primo comma dell'art. 117 Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta. Ciò tanto più in considerazione del fatto che la sua struttura si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione.

10.2.- Peraltro l'art. 5 della Carta sociale ha un contenuto puntuale. La sua rubrica reca «Diritti sindacali», e prevede che: «Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla



legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sarebbero applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale».

La norma ha, dunque, un contenuto simile a quello corrispondente della CEDU e, conseguentemente, si deve egualmente concludere che sia incompatibile con essa l'esclusione nei confronti dei militari del diritto di associazione sindacale da parte degli Stati sottoscrittori.

11.- Alla stregua di entrambi i parametri, vincolanti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., va riconosciuto ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale.

12.- La portata e l'ambito di tale diritto vanno, tuttavia, precisati alla luce dell'intero contenuto delle norme internazionali evocate.

Come si è anticipato, esse fanno entrambe seguire all'affermazione di principio della libertà sindacale il riconoscimento della possibilità che siano adottate dalla legge restrizioni nei confronti di determinate categorie di pubblici dipendenti. Va dunque verificato se e in quale misura tale facoltà possa o debba essere esercitata, e ciò anche alla stregua dei principi costituzionali che presiedono all'ordinamento militare.

13.- È in relazione a questo duplice profilo che viene anzitutto in rilievo la parte dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010 - complessivamente censurato - che vieta ai militari di «aderire ad altre associazioni sindacali».

13.1.- Quanto alla CEDU, la questione non è stata oggetto di esplicita pronuncia della Corte di Strasburgo, che riguarda il caso specifico della libertà di costituire associazioni tra militari, e di aderirvi. D'altro canto, il divieto non appare incompatibile con il testo della disposizione di riferimento, come interpretato in via generale dalla giurisprudenza, non comportando il venir meno di un elemento essenziale della libertà di associazione.

13.2.- Ciò, del resto, è coerente con i nostri principi costituzionali, principi oggetto di approfondite ricostruzioni ed analisi da parte della giurisprudenza di questa Corte.

Già con la sentenza n. 126 del 1985 si è affermato che la legge n. 382 del 1978, prevedendo che spettano ai militari i diritti dei cittadini e stabilendo che, *ex lege*, possono essere imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di tali diritti e l'osservanza di particolari doveri al (solo) fine di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate, «rispecchia l'esigenza, la quale promana dalla Costituzione, che la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate sia attuata nella massima misura compatibile col perseguimento da parte di queste dei propri fini istituzionali».

Con la pronuncia n. 278 del 1987, questa Corte ha poi chiarito che la Costituzione repubblicana ha superato radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare e ha ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppure no.

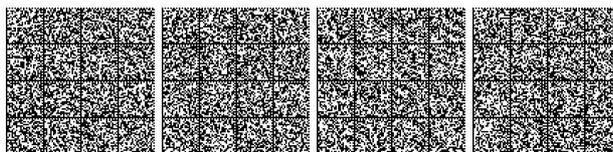
Di particolare rilevanza, infine, i principi richiamati nella sentenza n. 449 del 1999. Questa Corte era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge n. 382 del 1978, in relazione all'art. 39, letto in sistema con l'art. 52, terzo comma, Cost. La disposizione, abrogata a seguito dell'adozione del d.lgs. n. 66 del 2010, era sostanzialmente identica a quella attuale, prevedendo che «I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali», e questa Corte, nel dichiarare non fondata la questione, ha affermato la sussistenza di peculiari esigenze di «coesione interna e neutralità», che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali; ha rilevato in particolare che l'art. 52, terzo comma, Cost. «parla di "ordinamento delle Forze armate", non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione».

13.3.- Le specificità dell'ordinamento militare giustificano, pertanto, la esclusione di forme associative ritenute non rispondenti alle conseguenti esigenze di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono.

13.4.- Analogamente, l'inammissibilità di tale limite non può desumersi dalla disposizione della Carta sociale europea, la cui formulazione - come si è visto - non si discosta da quella convenzionale.

Né in senso contrario può essere addotta la decisione assunta dal Comitato europeo dei diritti sociali il 27 gennaio 2016 e pubblicata il 4 luglio 2016, Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) contro Francia (reclamo n. 101/2013).

A differenza della CEDU, la Carta sociale europea non contiene una disposizione di effetto equivalente all'art. 32, paragrafo 1, secondo cui «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa [...]». A sua volta, il Protocollo addizionale alla Carta sociale europea, che istituisce e disciplina il sistema dei reclami collettivi, non contiene una disposizione di contenuto analogo all'art. 46 della CEDU, ove si afferma che «Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti», disposizione che fonda l'autorità di res iudicata delle sentenze rese dalla Corte EDU relativamente allo/agli Stato/Stati in causa ed alla controversia decisa dalla Corte stessa.



Pertanto, rispetto alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, non può trovare applicazione quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 348 del 2007: «Poiché [...] le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata».

Nel contesto dei rapporti così delineati fra la Carta sociale europea e gli Stati sottoscrittori, le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se - come nel caso in questione - l'interpretazione estensiva proposta non trova conferma nei nostri principi costituzionali.

14.- Non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale nella parte che investe il divieto di «aderire ad altre associazioni sindacali», divieto dal quale consegue la necessità che le associazioni in questione siano composte solo da militari e che esse non possano aderire ad associazioni diverse.

15.- La corretta attuazione della disciplina costituzionale della materia impone a questa Corte un'ulteriore verifica; difatti i valori che essa sottende sono di tale rilevanza da rendere incompatibile con la disciplina stessa un riconoscimento non specificamente regolamentato del diritto di associazione sindacale. La previsione di condizioni e limiti all'esercizio di tale diritto, se è infatti facoltativa per i parametri internazionali, è invece doverosa nella prospettiva nazionale, al punto da escludere la possibilità di un vuoto normativo, vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale.

Occorre dunque accertare se tale evenienza nella specie si verifica, ovvero se sono rinvenibili nell'ordinamento disposizioni che, in attesa dell'intervento del legislatore, siano idonee a tutelare questi valori.

16.- Quanto alla costituzione delle associazioni sindacali, trova allo stato applicazione la non censurata disposizione dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, secondo cui «La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa». Si tratta di una condizione di carattere generale valida a fortiori per quelle a carattere sindacale, sia perché species del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza.

In ogni caso gli statuti delle associazioni vanno sottoposti agli organi competenti, e il loro vaglio va condotto alla stregua di criteri che senza dubbio è opportuno puntualizzare in sede legislativa, ma che sono già desumibili dall'assetto costituzionale della materia.

A tal fine fondamentale è il principio di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, evocato in via generale dell'art. 52 Cost., che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari.

Sotto altro profilo tale principio viene in evidenza nella prospettiva del personale interessato, quale titolare della libertà di associazione sindacale sancita dal primo comma dell'art. 39 Cost.: l'esercizio di tale libertà è infatti possibile solo in un contesto democratico.

Altresì rilevante è il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 Cost. per tutto l'apparato pubblico, e valore vitale per i Corpi deputati alla «difesa della Patria»; anch'esso ha come necessario presupposto il rigoroso rispetto della democrazia interna all'associazione.

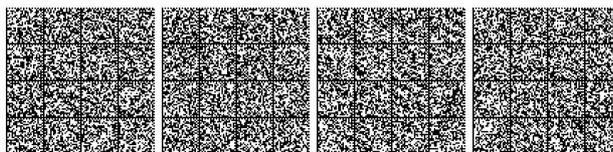
16.1.- La verifica dell'esistenza di questi requisiti comporta in particolare l'esame dell'apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento; ed è inutile sottolineare che tra tali modalità spiccano per la loro rilevanza il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza.

17.- Quanto ai limiti dell'azione sindacale, va anzitutto ricordato il divieto di esercizio del diritto di sciopero. Si tratta indubbiamente di una incisione profonda su di un diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa Corte, ma giustificata dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 31 del 1969).

18.- Con riguardo agli ulteriori limiti, invece, è indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, questa Corte ritiene che, in attesa dell'intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza «le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale». Tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati.

19.- Conclusivamente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali».

20.- Restano assorbiti i profili di censura relativi all'art. 14 della CEDU.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza emessa all'udienza del 10 aprile 2018

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di cui all'ordinanza del Consiglio di Stato n. 111 del reg. ord. 2017 sono intervenuti: F.P. CGIL - Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL; CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro; SILP CGIL - Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL; FICIESSE - Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà; Di Natale Pierluigi e altri; Dellabella Stefano e altri; Bassi Attilio e altri; Cappellino Piercarlo e altri. Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 275, n. 85 e n. 16 del 2017; n. 187 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 17 maggio 2016); che l'intervento di soggetti estranei al detto giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, citate sentenze n. 275, n. 85 e n. 16 del 2017; n. 187 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 17 maggio 2016); che questa Corte ha più volte espresso tale orientamento anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (*ex plurimis*, ordinanza n. 227 del 2016); che la circostanza che un soggetto sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, sul quale la decisione della Corte costituzionale possa influire, neppure è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento (*ex plurimis*, sentenza n. 69 del 2017 e allegata ordinanza letta all'udienza del 22 febbraio 2017); che, nel caso in esame, F.P. CGIL - Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL, CGIL - Confederazione



Generale Italiana del Lavoro, SILP CGIL - Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL, non sono parti del giudizio *a quo*; che FICIESSE – Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà, non è parte nel giudizio *a quo* e non è titolare di un interesse, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l'intervento; che Di Natale Pierluigi e altri, Dellabella Stefano e altri, Bassi Attilio e altri, Cappellino Piercarlo e altri, non sono parti nel giudizio *a quo*; né lo status di militare, quali appartenenti all'Arma dei Carabinieri o alla Guardia di Finanza, li rende titolari di un interesse, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati da F.P. CGIL – Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica CGIL; CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro; SILP CGIL – Sindacato Italiano Lavoratori Polizia CGIL; FICIESSE – Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà; Di Natale Pierluigi e altri; Dellabella Stefano e altri; Bassi Attilio e altri; Cappellino Piercarlo e altri.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T\_180120

N. 121

*Sentenza 11 aprile - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Istituzione, individuazione e definizione delle modalità di gestione della Rete Escursionistica Campana (pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale; disciplina della viabilità minore di uso privato; istituzione e composizione della Consulta regionale; individuazione dei soggetti competenti per la gestione tecnica dei siti; disciplina dei piani degli interventi sulla rete regionale; segnaletica; regolamento attuativo) - Disciplina sanzionatoria.**

- Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), artt. 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lettera *n*); 9, commi 1 e 2, lettera *a*); 10, commi 1, 3, 4 e 5; 13; 16, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*); 14, comma 3; 15, commi 3 e 8.

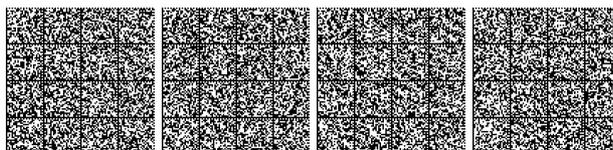
### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lettera *n*); 9, commi 1 e 2, lettera *a*); 10, commi 1, 3, 4 e 5; 13; 16, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*); 14, comma 3; 15, commi 3 e 8, della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-23 marzo 2017, depositato in cancelleria il 27 marzo 2017, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alba Di Lascio per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

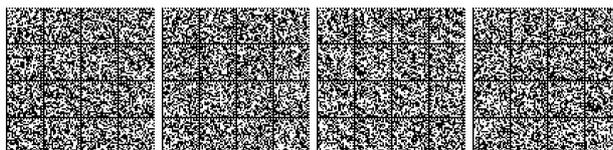
1.- Con ricorso notificato il 20-23 marzo 2017 e depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il successivo 27 marzo 2017 (registro ricorsi n. 34 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lettera *n*); 9, commi 1 e 2, lettera *a*); 10, commi 1, 3, 4 e 5; 13; 16, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*); 14, comma 3; 15, commi 3 e 8, della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), in riferimento agli artt. 25, secondo comma; 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e sesto comma; 118, primo e secondo comma, della Cost.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato premette che la censurata legge regionale prevede l'istituzione, l'individuazione e la definizione delle modalità di gestione della Rete escursionistica campana (d'ora in avanti: *REC*), la quale «interessa tutto il territorio regionale, compreso quello ricadente nei parchi nazionali e nelle altre aree protette, nazionali e regionali». In Campania sono presenti due diversi parchi nazionali, oltre ad alcune riserve naturali statali e ad alcuni parchi regionali.

Al riguardo, la difesa statale rammenta che la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) deve considerarsi, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 44 del 2011, n. 315 e n. 20 del 2010), espressione dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Le Regioni, pertanto, in ambito di aree protette, possono soltanto determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare alla legislazione statale (sono citate le sentenze n. 44 del 2011, n. 193 del 2010, n. 61 del 2009 e n. 232 del 2008). La giurisprudenza costituzionale ha altresì precisato che la tutela di tali aree viene esercitata per mezzo di due differenti tipi di strumenti: la regolamentazione sostanziale delle attività che possono essere svolte in quelle aree (sentenze n. 44 del 2011 e n. 315 del 2010) e la «predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna» (sentenze n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008).

3.- Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che più disposizioni della legge reg. Campania n. 2 del 2017 presentino profili di contrasto con la normativa statale, dovendo dunque essere considerate costituzionalmente illegittime.

3.1.- La prima disposizione oggetto delle censure del ricorrente è l'art. 4, comma 2, della legge regionale campana, reputato in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., «nella parte in cui non prevede che la funzione di pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale debba essere esercitata - nei casi in cui interessi aree rientranti in Parchi nazionali - in conformità al Piano del Parco ed al Regolamento del Parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo». Gli artt. 8, 11 e 12 della legge n. 394 del 1991, infatti, affidano al regolamento del parco il compito di disciplinare l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco stesso ed al piano per il parco la tutela dei suoi valori naturali e ambientali, prevedendo altresì misure di salvaguardia fino all'entrata in vigore della specifica disciplina dell'area protetta: la normativa regionale, pertanto, inciderebbe «sul nucleo di salvaguardia predisposto dalla legge statale, in esercizio della propria competenza esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, con riferimento ad una particolare categoria di aree protette».



La disposizione censurata sarebbe altresì in contrasto, da un lato, con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto, in assenza della previsione della conformità al regolamento del parco delle attività relative alla REC, sarebbe lesiva della potestà regolamentare in una materia di competenza esclusiva statale, nella specie affidata dall'art. 11 della legge n. 394 del 1991 agli Enti parco; dall'altro, con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., poiché la possibilità che l'attività gestionale e organizzativa regionale si espliciti in difformità dal piano per il parco pregiudicherebbe una «funzione amministrativa di tipo programmatico affidata dalla legge statale, in una materia di propria competenza, ad un ente pubblico nazionale quale l'Ente Parco».

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura poi l'art. 7 della medesima legge regionale, novamente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., «nella parte in cui pretende di disciplinare anche porzioni della rete escursionistica campana, incluse nel territorio dei Parchi nazionali». La norma, infatti, disciplinando, anche in tali ambiti territoriali, la viabilità minore lungo la REC si porrebbe in contrasto con gli artt. 11 e 12 della legge n. 394 del 1991, i quali affidano specificamente al regolamento del parco e al piano per il parco la relativa disciplina. La difesa dello Stato precisa che la disciplina «è anche di tipo esplicitamente permissivo», il che potrebbe determinare la diretta violazione dei beni ambientali a presidio dei quali sono stati istituiti gli Enti parco, qualora tali attività risultino incompatibili con lo specifico tipo di protezione predisposto dalla regolamentazione degli stessi enti.

L'impugnato art. 7 sarebbe altresì in contrasto, di nuovo con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. oltre che con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., pure nella parte in cui statuisce che la Giunta regionale abbia il potere di chiudere al transito escursionistico anche quelle porzioni di sentieri rientranti nei parchi nazionali. Con ciò, infatti, si riconoscerebbe alla Giunta una funzione gestoria delle aree protette che gli artt. 1, comma 4, e 9 della legge n. 394 del 1991 affidano agli Enti parco.

Tale disposizione sarebbe altresì lesiva, per ragioni analoghe a quelle alla base delle censure rivolte contro l'art. 4, comma 2, della legge regionale campana, degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

3.3.- Il ricorrente censura altresì l'art. 8, comma 2, lettera *n*), della citata legge regionale, ancora per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., oltre che degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

La legge impugnata istituisce la Consulta regionale per il patrimonio escursionistico, la quale - osserva il Presidente del Consiglio dei ministri - è chiamata a collaborare con la Giunta regionale «all'esercizio di funzioni lato sensu gestorie della rete dei sentieri rientranti nella REC». Il ricorrente rileva che, correttamente, la legge campana predispone forme di collaborazione organica con gli Enti parco, in considerazione del fatto che la REC si sviluppa anche all'interno del territorio dei parchi nazionali: in particolare, è previsto che Federparchi designi, in rappresentanza dei parchi nazionali, un componente della neoistituita Consulta regionale. Tuttavia, poiché gli artt. 1, comma 3, e 9 della legge n. 394 del 1991 individuano negli Enti parco i soggetti portatori degli interessi tutelati, la disposizione censurata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui affida a Federparchi l'individuazione del rappresentante dei gestori delle aree protette.

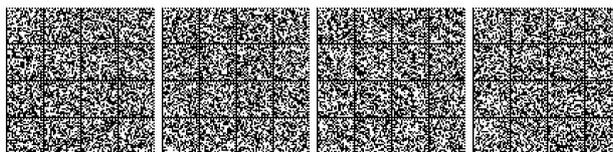
La medesima disposizione sarebbe altresì illegittima «laddove conferisce all'amministrazione regionale una funzione gestoria dell'area protetta che risulta chiaramente affidata, con norme poste a presidio di standard di tutela ambientale, all'Ente Parco».

3.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 9, commi 1 e 2, lettera *a*), legge reg. Campania n. 2 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, nonché dall'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Il comma 1 sarebbe illegittimo perché affiderebbe la gestione tecnica dei siti ricompresi nella REC alla Regione Campania, agli enti locali territorialmente competenti e agli enti di gestione delle aree protette: in queste aree, infatti, tale gestione dovrebbe considerarsi, alla luce degli artt. 1, comma 3, 9 e 12 della legge n. 394 del 1991, di spettanza esclusiva degli Enti parco. L'illegittimità costituzionale del comma 2, lettera *a*), risiederebbe, invece, nell'impedimento per i soggetti gestori delle aree protette di autodeterminarsi nelle scelte inerenti le loro funzioni, in forza del necessario accordo che la disposizione censurata impone di raggiungere con i Comuni per l'individuazione delle «diverse modalità di fruizione della Rete regionale».

Entrambe le disposizioni sarebbero altresì in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., perché le modalità di fruizione dei sentieri, per la parte di territorio ricadente nelle aree protette, sarebbero attribuite dall'art. 11 della legge n. 394 del 1991 al regolamento del parco.

3.5.- Il ricorrente dubita inoltre della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge regionale campana, per contrasto con i diversi parametri costituzionali già evocati.



Tale disposizione, non prevedendo che, per la parte in cui si rivolge alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro dei parchi nazionali, il Piano triennale degli interventi sulla REC debba necessariamente rispettare il regolamento ed il piano per il parco, inciderebbe sul nucleo di salvaguardia predisposto, in esercizio della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», dagli artt. 11 e 12 della legge n. 394 del 1991. La medesima disposizione sarebbe altresì lesiva, per ragioni analoghe a quelle alla base delle censure rivolte contro le altre disposizioni della medesima legge, degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Illegittimi sarebbero altresì i commi 3, 4 e 5 del medesimo art. 10 della citata legge regionale.

Il comma 4 - il quale prevede che il Piano triennale degli interventi sia approvato dalla Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, e che le sue integrazioni e modifiche siano effettuate con una ulteriore delibera di Giunta - affiderebbe all'amministrazione regionale una importante funzione programmatica e gestoria che, nella parte in cui interessa anche le aree protette, sarebbe di esclusiva spettanza degli Enti parco, in base a quanto previsto dalla legge n. 394 del 1991.

I commi 3 e 5 prevedono che il Piano annuale degli interventi sulla REC individui gli interventi di competenza della Regione e affidano a tale Piano annuale il compito di individuare «il soggetto obbligato alla manutenzione, il contenuto dell'obbligo e la periodicità minima del controllo»: in tal modo, attribuirebbero all'amministrazione regionale importanti funzioni gestorie che - per la parte concernente le aree protette - la legge statale riconoscerebbe in via esclusiva agli Enti parco.

3.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta il contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. anche dell'art. 13 legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che la disciplina sulla segnaletica della REC ivi prevista si applichi anche alla frazione della rete regionale presente nel territorio dei parchi nazionali. Tale disciplina, infatti, rientrerebbe tra i compiti che gli artt. 1, comma 3, 9, 11 e 12 della legge n. 394 del 1991 variamente attribuiscono agli Enti parco.

3.7.- Il ricorrente impugna, ancora per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, Cost., l'art. 16, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*), della citata legge regionale, nella parte in cui tali disposizioni prevedono che il regolamento attuativo della medesima legge disciplini diversi oggetti che, con riferimento al territorio degli Enti parco, dovrebbero essere regolati, in forza degli artt. 11 e 12 della legge n. 394 del 1991, dal regolamento e dal piano per il parco.

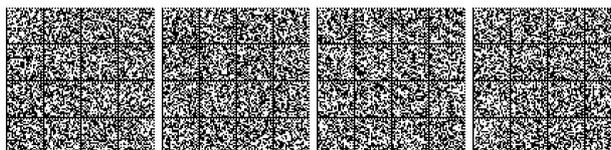
3.8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri precisa, poi, che tutte le disposizioni già impugnate devono ritenersi incostituzionali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, Cost., «anche con riguardo alla parte in cui la loro applicazione è destinata a coinvolgere porzioni del territorio incluse nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali».

L'Avvocatura generale dello Stato rileva infatti, in primo luogo, che gli artt. 1 e 17 della legge n. 394 del 1991 pongono, pur «in modo certamente meno dettagliato», vincoli organizzativi e funzionali analoghi a quelli caratterizzanti i parchi nazionali, a tutela della missione ambientale delle riserve naturali statali. In secondo luogo, osserva che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la legge quadro sulle aree protette detta «norme fondamentali del settore cui la legislazione regionale deve uniformarsi anche con riferimento alle aree protette regionali» (si richiamano le sentenze n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325 e n. 41 del 2011): in particolare, deve essere prevista l'esistenza di un soggetto gestore dell'area protetta competente agli interventi sulla stessa (artt. 1, comma 4, e 23 della legge n. 394 del 1991), nonché l'adozione di un regolamento (art. 22, comma 1, lettera *d*) e di un piano (art. 23), aventi «compiti analoghi agli omologhi strumenti di regolamentazione e pianificazione degli enti parco». Infine, l'art. 29 della richiamata legge statale del 1991, che affida all'organismo di gestione dell'area naturale protetta «importanti poteri di controllo circa la conformità delle attività realizzate nell'area rispetto al regolamento, al Piano e al nulla osta», deve applicarsi tanto alle riserve naturali statali che alle aree protette.

4.- Il ricorrente dubita altresì della legittimità costituzionale di ulteriori disposizioni della legge reg. Campania n. 2 del 2017, ma per ragioni diverse dalla violazione della legge quadro sulle aree protette.

4.1.- Costituzionalmente illegittimi sarebbero, innanzitutto, gli artt. 14, comma 3, e 15, comma 8, della legge regionale, per contrasto con l'art. 25 Cost.

L'Avvocatura generale dello Stato premette che l'art. 14, comma 1, della legge regionale fa divieto di alterare o modificare lo stato di fatto dei percorsi escursionistici inseriti nella REC, mentre l'art. 14, comma 2, della medesima legge regionale consente la modifica della loro destinazione d'uso, a seguito di interventi progettati dai Comuni, se autorizzata dalla Giunta regionale, previa comunicazione alla Consulta regionale. L'impugnato art. 14, comma 3, della legge regionale stabilisce, poi, che «la violazione del comma 2 comporta l'applicazione delle sanzioni e delle misure previste» dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nelle misure dallo stesso determinate.



Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la formulazione di quest'ultima disposizione sarebbe «estremamente generica, con riferimento sia alla natura sia all'entità delle sanzioni da applicare alle violazioni in esse previste»: di qui il contrasto con il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost. i cui canoni, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (si richiama la sentenza n. 196 del 2010), dovrebbero essere estesi a tutte le misure di carattere punitivo, comprese quelle amministrative, imponendo che la formulazione di queste ultime sia sufficientemente chiara e dettagliata. Del resto, tali canoni sono espressamente richiamati dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in materia di sanzioni amministrative.

Le medesime ragioni sorreggono anche la questione di costituzionalità avente per oggetto l'art. 15, comma 8, della legge regionale campana, il quale risulterebbe «formulato in modo non chiaro nel riferimento a disposizioni sanzionatorie contenute nei commi precedenti».

4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, poi, l'art. 15, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Osserva il ricorrente che la disposizione impugnata punisce con la sanzione amministrativa pecuniaria «chiunque danneggia la segnaletica o le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo i percorsi escursionistici della Rete regionale», descrivendo, dunque, la condotta del reato di danneggiamento, di cui all'art. 635, comma 2, numero 1), del codice penale. Tuttavia, la determinazione delle fattispecie di reato costituirebbe materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.- Con atto depositato il 20 aprile 2017 si è costituita in giudizio la Regione Campania, la quale si è limitata ad eccepire l'inammissibilità e l'infondatezza di tutte le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, successivamente argomentate con la memoria illustrativa depositata il 20 marzo 2018.

5.1.- Dopo aver sinteticamente riassunto le censure mosse a larga parte delle disposizioni impugnate da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la resistente sostiene che dalla lettura dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 2 del 2017 emergerebbe «con chiarezza» che il legislatore regionale è intervenuto sul solo patrimonio ambientale regionale, escludendo che la relativa disciplina normativa possa trovare applicazione anche all'interno delle aree naturali protette nazionali. Lo spirito della legge regionale, infatti, sarebbe quello di «tutelare i sentieri e la viabilità minore di territori non ricadenti nei Parchi e nelle aree protette», unendo grandi itinerari già esistenti sul territorio campano, al fine di promuovere l'escursionismo «quale mezzo per realizzare un corretto ed equilibrato rapporto con l'ambiente».

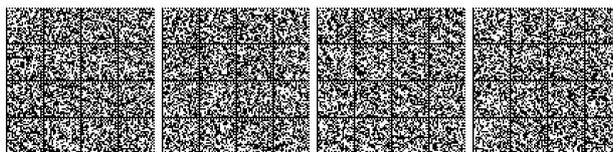
In quest'ottica, la disciplina adottata non violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente bensì valorizzerebbe l'equilibrio tra detta tutela e il turismo escursionistico «in quanto attività che si influenzano e si caratterizzano reciprocamente». Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'ambiente deve essere considerato una materia trasversale, che non impedirebbe dunque l'esercizio della potestà legislativa regionale in materie di sua competenza (sono richiamate le sentenze n. 407 del 2002 e n. 108 del 2005).

5.2.- Neppure meritevoli di accoglimento - secondo la resistente - sarebbero le censure rivolte alle disposizioni impugnate per la parte in cui esse troverebbero applicazione all'interno di riserve naturali statali e di aree protette regionali.

La Regione Campania osserva che le disposizioni censurate sarebbero rispettose dell'art. 22, comma 1, lettera d), della legge n. 394 del 1991, che pone quale principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette «l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette». Secondo la difesa regionale, le disposizioni oggetto delle questioni di legittimità costituzionale individuerrebbero, per l'appunto, criteri generali in base ai quali gli Enti gestori delle aree protette dovrebbero adeguare i rispettivi regolamenti.

In base a quanto previsto dalla legge n. 394 del 1991, e in particolare dal suo art. 23, nelle aree protette di interesse regionale le singole Regioni, inoltre, sarebbero legittimate «a stabilire obiettivi di tutela e regimi di protezione anche diversi da quelli propri dei parchi nazionali, purché diretti ad offrire una maggiore tutela». Ne deriverebbe, pertanto, che, all'interno delle aree protette da loro istituite, le Regioni, da un lato, sarebbero «parzialmente libere di istituire regimi di protezione particolari mediante la previsione di standard di tutela diversi da quelli dei parchi nazionali»; dall'altro, nulla impedirebbe loro «di utilizzare la propria potestà in materia di governo del territorio e materie affini per istituire tipologie atipiche di aree regionali protette con finalità in tutto o in parte diverse da quelle previste dalla legge n. 394/1991».

La difesa regionale rileva, infatti, che l'art. 2 della legge statale qualifica i parchi naturali regionali per la presenza non solo di valori naturalistici e ambientali, ma anche «paesaggistici e artistici, nonché di valori legati alle tradizioni culturali delle popolazioni locali». Il legislatore statale, pertanto, avrebbe caratterizzato le aree protette regionali per una «fruizione antropica» di valorizzazione e conservazione più intensa rispetto ai parchi nazionali».



La resistente, poi, osserva che la giurisprudenza della Corte costituzionale avrebbe affermato che la disciplina delle aree protette si fonda sul principio della necessaria cooperazione tra Stato, Regioni e Province autonome, «finalizzato al bilanciamento dei differenti valori rispondenti alle esigenze di protezione ambientale» (sono richiamate le sentenze n. 366 del 1992 e n. 302 del 1994). Le Regioni, pertanto, potrebbero all'interno delle aree protette regionali stabilire «equilibri tra le esigenze di sviluppo economico, urbanistico e turistico e la conservazione della natura diversi da quelli propri della disciplina statale».

5.3.- La Regione Campania ritiene altresì non fondate le censure rivolte nei confronti degli artt. 14, comma 3, e 15, comma 8, legge reg. Campania n. 2 del 2017 per violazione dell'art. 25 Cost.

La difesa regionale osserva che l'art. 14, comma 1, descrive adeguatamente le condotte che, in assenza dell'autorizzazione di cui al successivo comma 2, sono oggetto di sanzione amministrativa mercé il rinvio, «per la disciplina della graduazione delle sanzioni e delle misure applicabili», al decreto legislativo n. 285 del 1992. Il legislatore regionale avrebbe pertanto operato un «rinvio materiale e recettizio» alle disposizioni del codice della strada e, in particolare, agli artt. 26 e 27, commi 10, 11 e 12: in tal modo, secondo una tecnica normativa accolta nell'ordinamento, avrebbe integrato il precetto nel rispetto del principio di legalità e della riserva di legge, oltre che dei principi di tipicità, tassatività e determinatezza (sono richiamate le sentenze n. 292 del 2002, n. 21 del 2009 e n. 168 del 1971).

5.4.- La resistente, infine, reputa non fondata anche la censura mossa all'art. 15, comma 3, della legge regionale, il quale - a parere del ricorrente - descriverebbe la condotta del reato di danneggiamento, così invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale».

La difesa regionale rileva che la fattispecie di danneggiamento di segnaletica stradale oggetto della disposizione impugnata non è dissimile da quella prevista dall'art. 15 cod. strada, «a nulla rilevando, dunque, il reato di danneggiamento di cui all'art. 635 del codice penale».

Questa Corte, del resto, avrebbe stabilito che la prescrizione di sanzioni amministrative accede a quella competenza legislativa ritenuta dalla Costituzione più adatta alla tutela di determinati diritti o interessi (sono richiamate le sentenze n. 384 del 2005, n. 12 del 2004 e n. 28 del 1996). Con la legge regionale oggetto d'impugnazione, la Regione Campania avrebbe inteso promuovere «il recupero, la conservazione e la valorizzazione del proprio patrimonio ambientale e culturale, costituito dalla sentieristica e dalla viabilità minore, mediante l'individuazione di percorsi di interesse ambientale e storico e il recupero dei sentieri, delle mulattiere e dei tratturi regionali»: non vi sarebbe alcuna invasione, pertanto, della materia «ordinamento penale», la sanzione amministrativa in questione accedendo al bene d'interesse regionale «viabilità e sentieristica minore».

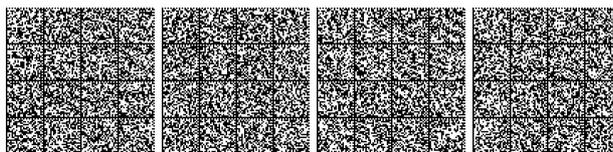
### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato plurime disposizioni della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), con la quale il legislatore regionale, con l'intento «di sviluppare il turismo sostenibile» (art. 1, comma 1, della legge regionale) e di promuovere «la sentieristica e la viabilità minore attraverso l'individuazione di percorsi di interesse ambientale e storico» (art. 1, comma 2, della legge regionale), ha istituito la Rete escursionistica campana (d'ora in avanti: *REC*).

Le numerose questioni proposte dal ricorrente possono suddividersi in due insiemi, che è opportuno prendere in esame separatamente.

2.- Con il primo insieme di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che le varie disposizioni impuginate trovino tutte applicazione anche in relazione alle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali. L'istituita *REC*, infatti, interesserebbe tutto il territorio regionale campano, entro il quale sono presenti due parchi nazionali oltre ad alcune riserve naturali statali e parchi regionali, la cui tutela è però disciplinata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) (d'ora in avanti: legge quadro): legge che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di modo che le Regioni possono a tale riguardo determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare in peius alla legislazione statale. Le norme censurate, invece, presentano - secondo il ricorrente - profili di contrasto con la normativa statale, tali da risultare costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

In particolare, il Presidente del Consiglio lamenta che, in base alle disposizioni impuginate, la gestione della *REC* sia condotta, all'interno delle aree protette, anche senza il necessario rispetto di quanto stabilito dal regolamento e dal piano per il parco: strumenti programmatici e gestionali, questi ultimi, per mezzo dei quali, secondo la legge quadro, gli Enti parco debbono tutelare le aree protette, siano queste parchi nazionali, riserve naturali, statali o regionali, o parchi regionali.



In relazione ad alcune delle disposizioni impugnate, il ricorrente lamenta, inoltre, la violazione anche degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. Per un verso, infatti, la mancata previsione di conformità al regolamento del parco delle attività volta a volta previste dalle norme censurate determinerebbe una lesione della potestà regolamentare statale, nella specie affidata, dalla legge quadro, a tale regolamento; per un altro, la mancata partecipazione degli Enti parco alla gestione e organizzazione della REC, per la parte in cui questa si sviluppa all'interno delle aree protette, pregiudicherebbe le funzioni amministrative che lo Stato, in materia di propria competenza, ha loro affidato.

3.- Preliminarmente, va rilevato che, nell'impugnare l'art. 8, comma 2, lettera *n*), della legge reg. Campania n. 2 del 2017, il ricorrente fa riferimento anche all'art. 117, sesto comma, Cost., così come, nel rivolgere le censure agli artt. 9, commi 1 e 2, lettera *a*), e 13 della legge regionale, fa riferimento anche all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. All'evocazione di tali parametri costituzionali, tuttavia, non corrisponde alcuna motivazione circa la loro violazione da parte delle richiamate disposizioni impugnate, di modo che essi debbono ritenersi estranei al *thema decidendum* (sentenza n. 175 del 2017).

4.- Le censure di cui al primo insieme di questioni di legittimità costituzionale muovono tutte dalla denunciata violazione, da parte delle singole disposizioni impugnate, di plurime disposizioni della legge quadro e, conseguentemente, della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), oltre che, in alcuni casi, degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

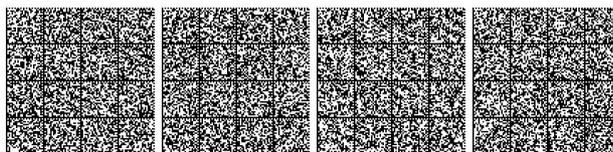
4.1.- Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 212 del 2017 e n. 210 del 2016). L'ambiente è, dunque, un «“valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002).

Nell'ambito delle materie di loro competenza, pertanto, le Regioni trovano un limite negli standard di tutela fissati a livello statale. Questi, tuttavia, non impediscono ai legislatori regionali di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati (di recente, sentenze n. 66 del 2018, n. 74 del 2017, n. 267 del 2016 e n. 149 del 2015), i quali «implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali» (sentenza n. 315 del 2010).

La legge quadro è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017): ai principi fondamentali da essa dettati, dunque, le Regioni sono tenute ad adeguarsi, pena l'invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale. Questa Corte, in particolare, ha posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione» dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387 del 2008). Sono dunque il regolamento (art. 11) e il piano per il parco (art. 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (artt. 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; allo stesso tempo, l'art. 29 - inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le species di area protetta - attribuisce all'organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano.

Tale modello di tutela, imperniato appunto sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale per le riserve naturali statali. L'art. 17 della legge quadro, infatti, dispone che il decreto istitutivo della riserva deve, tra le altre cose, determinare l'organismo di gestione e stabilire indicazioni e criteri specifici cui devono conformarsi il piano di gestione della riserva ed il relativo regolamento attuativo, emanato secondo i principi contenuti nell'art. 11.

4.2.- Questa Corte ha altresì precisato che la legge quadro non si limita a dettare standard minimi uniformi atti a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali - istituiti ai sensi dell'art. 8 della legge quadro (rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica e con decreto del Ministro dell'ambiente) - ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze (sentenze n. 74 e n. 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325, n. 70 e n. 44 del 2011).



Anche in relazione alle aree protette regionali, invero, il legislatore statale ha predisposto un modello fondato sull'individuazione del loro soggetto gestore, ad opera della legge regionale istitutiva (art. 23), sull'adozione, «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette» (art. 22, comma 1, lettera d, peraltro significativamente ed espressamente ricompreso tra i «principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali»), nonché su un piano per il parco tramite il quale siano attivate le finalità del parco naturale regionale (art. 25).

5.- La Regione Campania si è costituita in giudizio chiedendo l'inammissibilità o il rigetto del ricorso.

5.1.- La resistente sostiene, innanzitutto, che la legge reg. Campania n. 2 del 2017 intende intervenire sul solo patrimonio ambientale regionale, di modo che la relativa disciplina normativa non potrebbe trovare applicazione all'interno delle aree naturali protette nazionali. Lo spirito della legge regionale, infatti, sarebbe quello di «tutelare i sentieri e la viabilità minore di territori non ricadenti nei Parchi e nelle aree protette», con l'obiettivo di valorizzare, «nell'ambito dei poteri riconosciuti alle Regioni», «l'equilibrio tra la tutela dell'ambiente ed il turismo escursionistico in quanto attività che si influenzano e si caratterizzano reciprocamente».

Ostano a tale soluzione ermeneutica, tuttavia, più disposizioni della legge campana, dalle quali, al contrario, si evince che la disciplina impugnata, pur intervenendo su ambiti riconducibili anche alla potestà legislativa regionale in materia di «turismo», mai circoscrive il proprio ambito di operatività alle sole aree protette regionali, ben interessando anche aree protette nazionali.

A tal proposito viene in considerazione, innanzitutto, l'art. 1 della citata legge regionale, il quale, nel delimitare l'oggetto dell'intervento legislativo, espressamente si riferisce al recupero, alla conservazione e alla valorizzazione del «patrimonio ambientale» della Regione Campania: patrimonio però che non può non ricomprendere anche le aree protette nazionali che si sviluppano all'interno del territorio regionale.

L'art. 2 della legge regionale campana, a sua volta, nell'indicare le finalità della disciplina normativa, dichiaratamente prevede, al comma 1, lettera l), «la valorizzazione di percorsi escursionistici di tipo regionale, nazionale e internazionale», così come l'art. 4, comma 3, espressamente afferma che la REC «è costituita da sentieri di interesse europeo, inserita nella rete europea della European Ramblers Association ed interregionale»: difficilmente i sentieri potrebbero considerarsi nazionali, internazionali o di interesse europeo senza attraversare anche le aree protette nazionali.

Nella gestione della REC e per la vigilanza e il controllo sul rispetto della legge regionale, il legislatore campano, inoltre, esplicitamente coinvolge gli enti di gestione delle aree protette generalmente intesi, senza dunque limitare tale coinvolgimento agli enti di gestione delle aree protette regionali (artt. 8, comma 2, lettera n; 9, comma 1; 15, commi 1 e 4). Al contrario, la volontà di coinvolgere, nello svolgimento di tali funzioni, anche gli enti cui è affidata la tutela delle aree protette nazionali è resa palese dall'utilizzo, all'art. 8, comma 2, lettera n), della locuzione «Enti Parco», che è la medesima utilizzata dall'art. 9 della legge quadro nel riferirsi, appunto, al soggetto gestore delle aree protette nazionali.

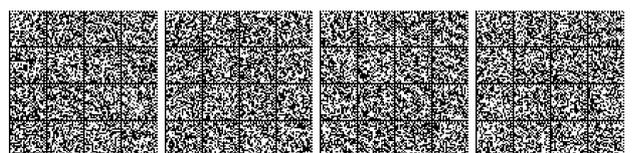
Infine, all'art. 14, nel prevedere i divieti connessi alla disciplina legislativa, la legge regionale dichiaratamente fa salva «l'osservanza della vigente normativa statale e regionale in materia di aree naturali protette», con una formola comprensiva - come, del resto, lo è quella identica adoperata dalla legge quadro (specialmente artt. 1 e 2) - tanto delle aree naturali protette nazionali quanto di quelle regionali.

5.2.- Per quel che riguarda l'applicabilità delle disposizioni impuginate all'interno delle aree protette regionali, secondo la Regione Campania la legge regionale sarebbe conforme a quanto disposto dall'art. 22, comma 1, lettera d), della legge quadro: le disposizioni censurate non farebbero altro che individuare criteri generali in base ai quali gli enti gestori delle aree protette dovrebbero adottare o adeguare i rispettivi regolamenti.

Inoltre, in base a quanto previsto dalla legge quadro, nelle aree protette di interesse regionale le singole Regioni sarebbero legittimate «a stabilire obiettivi di tutela e regimi di protezione anche diversi da quelli propri dei parchi nazionali, purché diretti ad offrire una maggiore tutela». Ciò, in particolare, perché i parchi naturali regionali sarebbero qualificati per la presenza non solo di valori naturalistici e ambientali, ma anche «paesaggistici e artistici, nonché di valori legati alle tradizioni culturali delle popolazioni locali»: il che consentirebbe alle Regioni di stabilire «equilibri tra le esigenze di sviluppo economico, urbanistico e turistico e la conservazione della natura diversi da quelli propri della disciplina statale».

Anche in questo caso, le difese della Regione Campania non colgono nel segno.

Per un verso, deve escludersi che la legge campana oggetto del presente scrutinio sia la legge regionale cui si riferisce l'art. 22, comma 1, lettera d), della legge quadro. La legge regionale, difatti, in nessuna sua parte è tesa a disciplinare direttamente o indirettamente le aree protette regionali, dando attuazione alla disposizione statale; diversamente, come si afferma all'art. 1, essa intende «sviluppare il turismo sostenibile», promovendo «la sentieristica e la viabilità minore» e valorizzandone, in particolare, le infrastrutture connesse. La circostanza per cui la disciplina ch'essa reca interferisce con il regime di tutela per le aree naturali protette non vale a renderla attuativa della legge quadro ma, al contrario, esige la verifica circa la sua compatibilità con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale.



Per altro verso, può senz'altro riconoscersi che il legislatore statale ha previsto, per le aree naturali protette regionali, un quadro normativo meno dettagliato di quello predisposto per le aree naturali protette nazionali, tale che le Regioni abbiano un qualche margine di discrezionalità tanto in relazione alla disciplina delle stesse aree protette regionali quanto sul contemperamento tra la protezione di queste ultime e altri interessi meritevoli di tutela da parte del legislatore regionale. Ciò non toglie, tuttavia, che l'esistenza di un regolamento e di un piano dell'area protetta, cui devono conformarsi le attività svolte all'interno del parco o della riserva, così come l'attribuzione a un organismo di gestione della verifica del rispetto di tali strumenti regolatori e programmatici, siano costituzionalmente necessarie, perché sono la manifestazione di quello standard minimo di tutela che il legislatore statale ha individuato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius.

6.- Alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, nonché dei principi stabiliti dalla legge quadro, va rilevato, dunque, che la univoca ed esclusiva vocazione turistica della legge regionale campana, ove non correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente, salvaguardato dal complesso di strumenti promozionali e di controllo predisposti dalla normativa quadro statale, finirebbe per risultare ontologicamente invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto facoltizzata, per sé sola, a determinare modalità, dimensioni e controllo per la realizzazione di un "turismo sostenibile" anche in zone a riconosciuta "sensibilità" ambientale.

Tanto premesso, possono ora prendersi in esame le singole questioni di legittimità costituzionale di cui al primo insieme.

7.- L'art. 4, comma 2, legge reg. Campania n. 2 del 2017 disciplina la pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa tale disposizione invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), perché non prevede che tale funzione di pianificazione debba essere esercitata, quando interessi aree rientranti in parchi nazionali, in conformità al regolamento del parco, al piano per il parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo.

La questione è fondata.

Si è già rilevato come questa Corte abbia riconosciuto che lo standard minimo uniforme di tutela ambientale si articola nella previsione di strumenti programmatici e regolatori delle attività esercitabili all'interno delle aree protette. La disposizione regionale, nella parte in cui non prevede che la pianificazione concernente la REC all'interno delle aree protette nazionali sia conforme a quanto stabilito da tali strumenti gestori, si pone dunque in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

7.1.- La medesima disposizione è altresì censurata nella parte in cui non prevede che la pianificazione concernente la REC, anche quando questa si sviluppi all'interno di riserve naturali e aree protette regionali, sia conforme a quanto stabilito dai relativi strumenti gestori.

La questione è fondata.

La legge quadro, come si è visto, impone anche per le riserve naturali e le aree protette regionali un regolamento e un piano, cui devono conformarsi le attività che si svolgono all'interno di tali aree: di qui l'illegittimità della disposizione impugnata, nella parte in cui non prevede che la pianificazione concernente la REC sia conforme a tali strumenti. Deve escludersi, infatti, che in tal modo il legislatore regionale abbia predisposto un livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema più elevato di quello garantito dal legislatore statale.

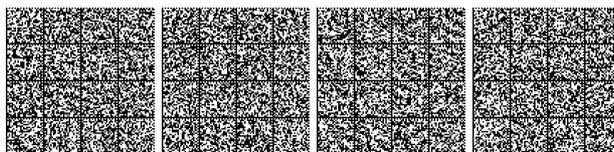
7.2.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 4, comma 2, della legge regionale.

8.- L'art. 7 della legge reg. Campania n. 2 del 2017 disciplina la viabilità minore di uso privato inclusa nella REC, stabilendo limiti al transito.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lo reputa lesivo della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» perché - nella parte in cui è volto a disciplinare anche porzioni della REC incluse nel territorio dei parchi nazionali - si pone in contrasto con gli artt. 11 e 12 della legge n. 394 del 1991, i quali affidano specificamente al regolamento del parco e al piano per il parco la relativa disciplina.

La questione, che involve i primi due commi della disposizione, è fondata.

L'art. 11, comma 2, della legge quadro, infatti, affida al regolamento del parco la disciplina del soggiorno e della circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto (lettera c) e dell'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani (lettera h); l'art. 12, comma 1, prevede che



il piano per il parco disciplini, tra le altre cose, i vincoli, le destinazioni di uso pubblico o privato e le norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano (lettera *b*) e i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, agli accessi e alle strutture riservati a disabili, ai portatori di handicap e agli anziani.

La disposizione regionale, pertanto, si presenta come invasiva di competenze attribuite dalla legge quadro, a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, al regolamento e al piano per il parco.

Il medesimo art. 7 sarebbe altresì in contrasto, di nuovo con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., pure nella parte in cui, al suo terzo e ultimo comma, statuisce che la Giunta regionale abbia il potere di chiudere al transito escursionistico anche quelle porzioni di sentieri rientranti nei parchi nazionali. Con ciò, infatti, si riconoscerebbe alla Giunta una funzione gestoria delle aree protette che gli artt. 1, comma 4, e 9 della legge quadro affidano agli Enti parco.

Anche tale questione è fondata.

La legge quadro affida la tutela dell'area protetta al suo ente gestore, di modo che la legge regionale non può attribuire ad altro soggetto - nel caso di specie, alla Giunta regionale - il potere di decidere se chiudere al transito aree rientranti nel territorio di parchi o riserve nazionali.

8.1.- L'art. 7 è impugnato dal ricorrente nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle riserve naturali e delle aree protette regionali.

Le questioni sono fondate.

Anche all'interno delle riserve naturali e delle aree protette regionali, secondo quanto previsto dalla legge quadro a loro tutela (artt. 17, 22, 23 e 25), per un verso, spetta al regolamento e al piano per il parco disciplinare l'accessibilità, il soggiorno e la circolazione; per un altro, è soltanto l'ente gestore che, conseguentemente, può decidere se chiudere al transito determinate porzioni del territorio dell'area protetta.

8.2.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 7 della legge regionale.

9.- L'art. 8 legge reg. Campania n. 2 del 2017 istituisce la Consulta regionale per il patrimonio escursionistico «quale sede di concertazione e organismo consultivo e propositivo della Giunta regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che, pur corretta la predisposizione di forme di collaborazione organica con gli Enti parco, la previsione che il rappresentante di tali enti in seno alla Consulta regionale sia designato da Federparchi sarebbe costituzionalmente illegittima: la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. deriverebbe dalla circostanza che la legge quadro, agli artt. 1, comma 3, e 9, individua direttamente e soltanto negli enti gestori delle aree protette i soggetti portatori degli interessi tutelati, di modo che il loro rappresentante non potrebbe essere individuato da un soggetto diverso quale, per l'appunto, Federparchi.

La questione è fondata.

La designazione del rappresentante degli Enti parco campani, proprio perché è loro affidata la tutela delle aree protette di cui sono gestori, deve spettare loro in via esclusiva. La designazione ad opera di Federparchi - associazione costituita dagli Enti e dai soggetti pubblici e privati gestori di aree protette in Italia - risulta, invece, lesiva dei compiti affidati ai soggetti gestori delle aree protette interessate dalla REC, anche perché alla scelta del rappresentante parteciperebbero, per il tramite dell'associazione, enti gestori di aree protette che si sviluppano anche fuori dal territorio campano.

L'art. 8, comma 2, lettera *n*), della legge regionale campana, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il rappresentante degli Enti parco sia «designato dalla Federparchi», anziché dagli Enti parco allocati su territorio campano.

9.1.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 8, comma 2, lettera *n*), della citata legge regionale.

10.- L'art. 9 legge reg. Campania n. 2 del 2017 individua i soggetti competenti alla gestione tecnica dei siti ricompresi nella REC, affidata alla Regione Campania e agli Enti locali territorialmente competenti, oltre che agli enti di gestione delle aree protette.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lo reputa illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nella parte in cui, in contrasto con gli artt. 1, comma 3, 9, e 12 della legge quadro: (a) non prevede che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella REC ed inclusi nei territori delle aree protette sia di competenza esclusiva dei relativi enti gestori (comma 1); (b) prevede che gli enti di gestione delle aree protette debbano individuare le modalità di fruizione della rete regionale «in accordo con i comuni territorialmente interessati», impedendo a tali enti di autodeterminarsi nelle scelte inerenti le funzioni loro attribuite dalla legge statale (comma 2, lettera *a*). Inoltre, sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., perché l'art. 11 della legge quadro affida al regolamento del parco la disciplina delle modalità di fruizione dei sentieri, per la parte di territorio ricadente all'interno delle aree protette.



Le questioni sono fondate.

La legge quadro, come si è già detto, attribuisce ai soli enti gestori la tutela delle aree protette, da porre in essere in particolare attraverso il regolamento e il piano per il parco. Le disposizioni ora in esame, invece, affiancano all'Ente parco tanto la Regione Campania, quanto gli enti locali, così ponendosi in contrasto con i principi stabiliti dal legislatore statale.

Non varrebbe opporre che l'art. 12, comma 4, della legge quadro prescrive una particolare procedura per l'adozione del piano per il parco, il quale prima della sua approvazione, per un verso, è sottoposto alle osservazioni di chicchessia, e, per un altro, deve essere oggetto d'intesa, per alcuni aspetti, con la Regione e con i Comuni interessati. A tal proposito è sufficiente rilevare, da un lato, che la predisposizione del piano è affidata in via esclusiva all'ente gestore (art. 12, comma 3), così evidentemente riconoscendo a quest'ultimo un ruolo primario e solitario; dall'altro, che in assenza della approvazione del piano, quest'ultimo è rimesso prima a un comitato costituito da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e delle regioni e province autonome e poi, eventualmente, al Consiglio dei ministri: con il che si esclude che Regioni o enti locali abbiano un ruolo pari a quello dell'Ente parco o dello Stato.

L'art. 11 della legge quadro, poi, affida al regolamento del parco, come si è visto, il compito di disciplinare la circolazione del pubblico all'interno dell'area protetta: circolazione che ben può avvenire, ovviamente, attraverso la REC. Le disposizioni impugnate affidano invece anche a Regione ed enti locali, l'individuazione delle diverse modalità di fruizione della rete escursionistica, così evidentemente ponendosi in contrasto con la legge quadro e, conseguentemente, con l'art. 117, sesto comma, Cost.

10.1.- Le medesime disposizioni di cui all'art. 9 sono impuginate dal ricorrente anche nella parte in cui trovano applicazione all'interno delle riserve naturali e delle aree protette regionali, risultando così in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, Cost.

Le questioni sono fondate.

Come si è già posto in luce, la legge quadro affida, anche per la tutela delle aree protette regionali, al regolamento e al piano per il parco la disciplina della gestione di tali aree (artt. 22, 23 e 25). La legge regionale può, sì, stabilire i criteri in base ai quali deve essere adottato il regolamento, ma deve farlo in conformità ai principi di cui all'art. 11 della legge quadro (art. 22, comma 1, lettera d) e, comunque sia, predisponendo un livello di tutela dell'ambiente pari o superiore a quello garantito dalla legge statale. Deve escludersi, tuttavia, che attribuire a Regione, enti locali territorialmente competenti e enti di gestione delle aree protette, invece che solo a questi ultimi, la competenza in tema di gestione tecnica dei siti regionali e di fruizione della REC all'interno delle aree protette si risolva in una maggiore tutela di queste ultime.

11.- L'art. 10 legge reg. Campania n. 2 del 2017 prevede un Piano annuale e un Piano triennale di interventi sulla REC. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna i commi 1, 3, 4 e 5: è necessario che l'esame delle singole questioni venga condotto partitamente.

11.1.- L'art. 10, comma 1, definisce quali debbono essere i contenuti del Piano triennale ed è censurato perché ritenuto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto, per la parte in cui si rivolge alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro dei parchi nazionali, non è previsto che sia conforme al regolamento e al piano per il parco, così incidendo sul nucleo di salvaguardia predisposto dagli artt. 11 e 12 della legge quadro. Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa costituzionalmente illegittima la medesima disposizione anche per la parte in cui si rivolge a porzioni di territorio ricomprese nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

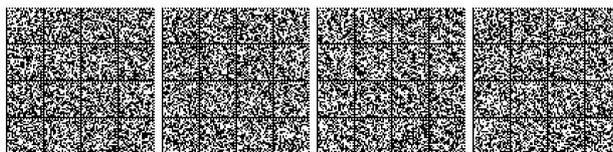
Le questioni sono fondate.

Si è già più volte posto in evidenza quanto siano centrali, nella disciplina predisposta dalla legge quadro, gli strumenti del regolamento e del piano per il parco per la tutela delle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali: è attraverso di questi, e soltanto di questi, che l'ente gestore valuta la rispondenza delle attività svolte all'interno dei parchi alla loro tutela. La disposizione regionale - che prevede che il Piano triennale definisca gli interventi da effettuare sulla REC ed individui le opere oggetto di finanziamento - evidentemente interferisce con la funzione esclusiva di tutela delle aree protette affidata dal legislatore statale agli Enti parco.

11.2.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 10, comma 1, della legge regionale campana.

11.3.- L'art. 10, comma 4, della medesima legge regionale prevede che il Piano triennale sia approvato dalla Giunta regionale, sentito il parere della commissione consiliare permanente competente in materia, e che le sue integrazioni e modifiche annuali siano effettuate con una ulteriore delibera di Giunta.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lo reputa lesivo della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», perché affida all'amministrazione regionale una importante funzione programmatica e gestoria che, nella parte in cui interessa anche le aree protette, è di esclusiva spettanza degli Enti parco, posti a pre-



sidio dei «valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi» presenti nel parco (art. 2, comma 1, legge quadro). La medesima disposizione è reputata costituzionalmente illegittima dal Presidente del Consiglio dei ministri anche per la parte in cui si rivolge a porzioni di territorio ricomprese nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Va rilevato che, a seguito della parziale dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della medesima legge regionale (*supra*, paragrafo 11.1.), il Piano triennale, pur se adottato da soggetti diversi dagli enti di gestione delle aree protette - in quanto volto a disciplinare porzioni di territorio regionali anche esterne a queste ultime - deve necessariamente rispettarne il regolamento e il piano, pena la sua illegittimità. Ne consegue la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale ora in esame.

11.4.- L'art. 10 della legge regionale campana dispone, al comma 3, che il Piano annuale degli interventi sulla REC individua gli interventi di competenza della Regione e, al comma 5, che il medesimo Piano annuale individui, per ciascun percorso compreso nella REC, il soggetto obbligato alla manutenzione, in cosa questa consista e la periodicità del controllo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna entrambe le disposizioni per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», reputandole in contrasto con i principi fondamentali della legge quadro nella parte in cui attribuiscono all'amministrazione regionale importanti funzioni gestorie in relazione a parti di territorio ricomprese all'interno delle aree protette. Le medesime disposizioni sono ritenute costituzionalmente illegittime anche per la parte in cui si rivolgono a porzioni di territorio ricomprese nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Le questioni sono fondate, per le medesime ragioni già reiteratamente esposte: funzioni quali quelle di cui alle disposizioni impugnate - interventi e manutenzione di territorio all'interno delle aree protette - sono attribuite dagli artt. 11 e 12 della legge quadro in via esclusiva agli enti gestori delle aree protette, cui è inderogabilmente affidata dalla legge statale la tutela dei valori ambientali attraverso l'approvazione di regolamento e piano per il parco.

12.- L'art. 13 della legge reg. Campania n. 2 del 2017 disciplina la segnaletica lungo la REC: è previsto, in particolare, che la Giunta regionale e l'istituita Consulta regionale dettino linee guida sulle specifiche della segnaletica, la cui posa e manutenzione spetta poi ai Comuni.

Il ricorrente lamenta che, nella parte in cui tale disposizione si applica anche alla frazione della rete regionale presente nel territorio dei parchi nazionali, si riveli in contrasto con gli artt. 1, comma 3, 9, 11 e 12 della legge quadro e, dunque, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Si osserva, a tal proposito, che è il regolamento del parco a disciplinare le attività consentite entro il territorio dell'area protetta ed è il piano per il parco a disciplinare i sistemi di accessibilità pedonale; così come posa, installazione, adeguamento e manutenzione della segnaletica sono funzioni che le richiamate disposizioni della legge quadro affidano agli Enti parco. Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa costituzionalmente illegittima la medesima disposizione anche per la parte in cui si rivolge a porzioni di territorio ricomprese nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Le questioni sono fondate.

L'installazione di segnaletica all'interno delle aree protette è, in tutta evidenza, attività che può avere non poco impatto sui valori ambientali e naturalistici che la legge quadro intende proteggere, affidando agli strumenti del regolamento e del piano per il parco la tutela di detti valori.

Il regolamento del parco non solo disciplina le attività consentite entro il territorio dell'area protetta, come più volte si è già posto in luce, ma deve altresì prevedere, secondo quanto dispone la legge quadro, «la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti» (art. 11, comma 2, lettera *a*). E non può esservi dubbio sul fatto che la segnaletica debba considerarsi manufatto, se non altro perché tale la considera l'art. 15, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), ai sensi del quale «Su tutte le strade e loro pertinenze è vietato: [...] *b*) danneggiare, spostare, rimuovere o imbrattare la segnaletica stradale ed ogni altro manufatto ad essa attinente».

Il piano per il parco, per conto suo, deve disciplinare sistemi di accessibilità anche pedonale, sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora e sull'ambiente naturale in genere (art. 12, comma 1, lettere *c* e *d*): tutte funzioni entro le quali rientrano anche quelle concernenti l'installazione e la manutenzione della segnaletica.

12.1.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 13 della citata legge regionale campana.

13.- L'art. 16 della legge reg. Campania n. 2 del 2017 prevede che la Giunta regionale approvi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge regionale, il relativo regolamento attuativo.



Il Presidente del Consiglio dei ministri ne impugna il comma 2, lettere *a), b), c), d), f)* e *g)*: rimane estranea alle censure, dunque, la sola lettera *e)*. Il ricorrente ritiene che - nell'affidare al regolamento attuativo la disciplina di diversi oggetti i quali, con riferimento al territorio delle aree protette, dovrebbero essere regolati dal piano e dal regolamento del parco - le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. Per analoghe ragioni, esse sarebbero costituzionalmente illegittime anche per la parte in cui si rivolgono a porzioni di territorio incluse nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Le questioni sono fondate.

Tutti gli oggetti che il regolamento attuativo, secondo le disposizioni in esame, dovrebbe andare a disciplinare (dalle caratteristiche della segnaletica ai criteri per la progettazione e la realizzazione di sentieri; dalle caratteristiche di sicurezza per la fruizione della REC ai criteri generali di manutenzione dei percorsi della stessa REC e all'individuazione del soggetto tenuto a effettuarla) rientrano in attività che, come si è invero già visto, spetta al regolamento e al piano delle aree protette regolare.

13.1.- Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 16, comma 2, lettere *a), b), c), d), f)* e *g)*, della legge regionale campana.

14.- Deve ora passarsi allo scrutinio del secondo insieme di questioni di legittimità proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, le quali hanno per oggetto alcune disposizioni della legge reg. Campania n. 2 del 2017 che prevedono sanzioni amministrative.

15.- L'art. 14, comma 3, della richiamata legge regionale dispone che la violazione di quanto previsto al comma 2 del medesimo art. 14 comporta «l'applicazione delle sanzioni e delle misure» previste dal codice della strada. Secondo il ricorrente, la formulazione della disposizione impugnata sarebbe «estremamente generica, con riferimento sia alla natura sia all'entità delle sanzioni da applicare alle violazioni in esse previste»: di qui il contrasto con il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost., i cui canoni, secondo la giurisprudenza di questa Corte, dovrebbero essere estesi a tutte le misure di carattere punitivo, comprese quelle amministrative.

Per analoghe ragioni sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l'art. 15, comma 8, della citata legge regionale («Oltre alle sanzioni previste dai commi 2 e 3, la violazione delle norme generali contenute nell'articolo 14, comma 6, dà luogo all'applicazione delle seguenti sanzioni amministrative pecuniarie»), in quanto risulterebbe «formulato in modo non chiaro» nel riferimento a disposizioni sanzionatorie contenute nei commi precedenti.

15.1.- La Regione Campania ritiene non fondate entrambe le questioni di legittimità costituzionale.

Secondo la resistente, l'art. 14, comma 1, legge reg. Campania n. 2 del 2017 descriverebbe adeguatamente le condotte che, in assenza dell'autorizzazione di cui al successivo comma 2, sono oggetto di sanzione amministrativa mercé il rinvio al codice della strada. Il legislatore regionale avrebbe pertanto operato un «rinvio materiale e recettizio» alle disposizioni di tale codice - in particolare agli artt. 26 e 27, commi 10, 11 e 12 - integrando dunque il precetto nel rispetto del principio di legalità e della riserva di legge.

15.2.- Va preliminarmente osservato che l'art. 14, comma 2, della richiamata legge regionale, la cui violazione è sanzionata dall'impugnato art. 14, comma 3, non prevede alcun divieto, ma si limita a disciplinare il procedimento, cui prendono parte i Comuni, la Consulta regionale di cui all'art. 8 della citata legge regionale e la Giunta regionale, per modificare la destinazione d'uso dei sentieri della REC. Tuttavia, neppure può ritenersi che il legislatore regionale sia incorso in un mero errore materiale e che le condotte vietate e sanzionate dalla disposizione censurata siano, come adombra nella memoria difensiva la Regione Campania, quelle di cui all'art. 14, comma 1, della medesima legge regionale: alla violazione dei divieti ivi previsti, difatti, segue la sanzione amministrativa posta dal successivo art. 15, comma 5.

15.3.- Ancora in via preliminare, deve ricordarsi come la giurisprudenza di questa Corte abbia già affermato che il principio della legalità della pena è «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» (sentenza n. 78 del 1967). Si è poi precisato, più di recente, che dall'art. 25 Cost., data l'ampiezza della sua formulazione, è desumibile il principio secondo cui «tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto» (sentenza n. 196 del 2010; in identico senso anche le sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014).

Vero è che tali affermazioni sono state formulate, in ragione delle questioni di legittimità allora proposte, con riferimento a uno dei corollari del principio di legalità, quello dell'irretroattività delle norme incriminatrici. Tuttavia, esse sono parimente da riferire ad altro corollario di detto principio, di rilievo nelle odierne questioni: il principio di determinatezza delle norme sanzionatorie. Principio, quest'ultimo, il quale, per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o «il giudice assuma[no] un ruolo creativo, individuando,



in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito» (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende «garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta» (ancora sentenza n. 327 del 2008).

Con riferimento a questo tipo di sanzioni amministrative, il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento, del resto, non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di "conoscere", in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata.

15.4.- Ciò premesso, la questione relativa all'art. 14, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017 è fondata.

La disposizione censurata, infatti, innanzitutto non descrive minimamente la condotta foriera delle sanzioni amministrative di cui al codice della strada, se non attraverso l'oscuro rinvio all'art. 14, comma 2, il quale - come si è visto - non dispone alcun divieto, ma regola un procedimento per la modifica di destinazione d'uso dei sentieri della REC.

In secondo luogo, è manifestamente in contrasto con il principio di legalità delle pene, sub specie di determinatezza, il rinvio, per quel che concerne le sanzioni e le misure da applicare, all'intero decreto legislativo n. 285 del 1992, perché in tal modo il legislatore regionale non ha, previamente e chiaramente, individuato la specifica misura sanzionatoria irrogabile a seguito della «violazione del comma 2». Né il vulnus costituzionale è rimediabile in via ermeneutica, intendendosi il rinvio, come sostenuto dalla difesa regionale, ai soli artt. 26 e 27, commi 10, 11 e 12, cod. strada: a prescindere da ogni valutazione sulla plausibilità di tale interpretazione della *ratio* legis, essa non trova riscontro alcuno nel tessuto normativo della legge campana.

Va solo precisato che non è in discussione la possibilità per il legislatore, anche regionale, di integrare i precetti punitivi e sanzionatori mercé il rinvio ad altri atti normativi, ma è in palese contrasto con i principi costituzionali di cui all'art. 25 Cost. che ciò avvenga in modo tale che la determinazione *ex lege* della conseguenza giuridico-sanzionatoria derivante dalla violazione del precetto normativo sia assente o, ad ogni modo, insufficiente.

15.5.- L'analoga questione relativa all'art. 15, comma 8, legge reg. Campania n. 2 del 2017, invece, non è fondata.

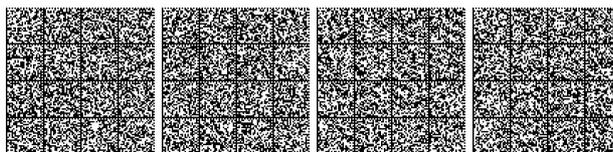
L'ermeneutica della disposizione impugnata non giustifica le censure di costituzionalità che le sono mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri. Essa, infatti, descrive adeguatamente le condotte vietate, per mezzo del rinvio all'art. 14, comma 6, della legge regionale, e prevede espressamente le sanzioni amministrative pecuniarie che conseguono alla violazione. Con il richiamo dell'art. 15, commi 2 e 3, della citata legge regionale - posto in apertura della disposizione in esame e attorno al quale ruotano i dubbi di costituzionalità del ricorrente - il legislatore regionale ha poi inteso disporre che, laddove i divieti di cui ai richiamati commi siano violati con le condotte descritte dalla disposizione impugnata, le sanzioni previste in tali commi si cumulino a quelle esplicitamente stabilite dall'art. 15, comma 8, della medesima legge regionale.

16.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, reputa in contrasto con la Costituzione anche l'art. 15, comma 3, della legge reg. Campania n. 2 del 2017, il quale prevede una sanzione amministrativa pecuniaria per «chiunque danneggia la segnaletica o le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo i percorsi escursionistici della Rete regionale». Secondo il ricorrente, tale disposizione descrive la condotta del reato di danneggiamento di cui all'art. 635, comma 2, numero 1), del codice penale: in tal modo, risulterebbe invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

16.1.- La difesa regionale rileva che la fattispecie di danneggiamento di segnaletica le oggetto della disposizione impugnata non è dissimile da quella prevista dall'art. 15 cod. strada, «a nulla rilevando, dunque, il reato di danneggiamento di cui all'art. 635 del codice penale». La sanzione amministrativa, d'altra parte, accedrebbe - in linea con quanto ammesso dalla giurisprudenza costituzionale - alla tutela del bene d'interesse regionale «viabilità e sentieristica minore», non invadendo pertanto la materia «ordinamento penale».

16.2.- Deve innanzitutto ribadirsi il principio ripetutamente affermato da questa Corte - e rammentato, come si è appena visto, dalla Regione Campania - secondo il quale «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia a sé, ma accede alle materie sostanziali» (sentenza n. 12 del 2004; in senso analogo, tra le tante, sentenze n. 240 del 2007, n. 384 del 2005, n. 28 del 1996).

La legge campana impugnata detta una disciplina che, nell'ambito della competenza esclusiva regionale in materia di «turismo», intende sviluppare il «turismo sostenibile» attraverso un'articolata attività di promozione e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale, caratterizzato in particolare da percorsi di interesse ambientale e storico. La



previsione della sanzione amministrativa *de qua* - in quanto diretta a tutelare la segnaletica e le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo la REC, evidentemente funzionali a garantire la migliore fruibilità del patrimonio escursionistico regionale - non è dunque estranea all'ambito di competenza del legislatore regionale.

16.3.- Ciò premesso, la questione non è fondata.

La disposizione impugnata è analoga a quella di cui all'art. 15, comma 1, lettera *b*), cod. strada, il quale vieta di «danneggiare, spostare, rimuovere o imbrattare la segnaletica stradale ed ogni altro manufatto ad essa attinente», sanzionando la violazione del divieto con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 41 ad euro 169, oltre che con quella accessoria dell'obbligo del ripristino dei luoghi (art. 15, commi 2 e 4, del medesimo codice). Sul rapporto di tale disposizione con il reato di danneggiamento si è espressa la Corte di cassazione, affermando che essa «riveste natura di norma speciale rispetto alla disposizione di cui all'art. 635, cod. pen., in quanto concerne la disciplina relativa ad una specifica categoria di beni, sicché ai sensi dell'art. 9 della legge n. 689 del 1981 la relativa condotta costituisce illecito amministrativo» (Corte di Cassazione, sezione seconda penale, sentenza 9 aprile 2013, n. 20789; Corte di Cassazione, sezione seconda penale, sentenza 13 dicembre 2011, n. 9541; Corte di Cassazione, sezione seconda penale, sentenza 20 ottobre 1994, n. 4491).

Il principio così affermato dal giudice della nomofilachia trova fondamento nella previsione del primo comma del citato art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), secondo la quale «[q]uando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, [...] si applica la disposizione speciale». Nel caso in esame, peraltro, venendo in rilievo il rapporto non fra due norme sanzionatorie entrambe statali, ma tra una statale e una regionale, trova applicazione il disposto del secondo comma del medesimo art. 9 della legge n. 689 del 1981, in forza del quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

Ne consegue che la sanzione amministrativa prevista dalla disposizione censurata potrà essere irrogata solo qualora il fatto non integri il reato di danneggiamento. L'art. 15, comma 3, della legge regionale campana, pertanto, non invade, né erode la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate. Circostanza, questa, che vale senz'altro a escludere la denunciata lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento penale».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

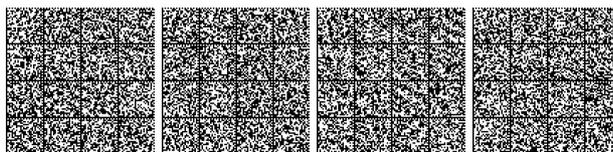
1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), nella parte in cui non prevede che la funzione di pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale debba essere esercitata, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano per il parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche in relazione a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera *n*), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che il rappresentante degli Enti parco è «designato dalla Federparchi» anziché «dagli Enti parco allocati su territorio campano»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui non prevede che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella rete escursionistica regionale e inclusi nei territori delle aree naturali protette sia di competenza esclusiva degli enti gestori di queste ultime;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, lettera *a*), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che le modalità di fruizione della rete escursionistica regionale, per la parte in cui essa si sviluppa all'interno delle aree naturali protette, debbano essere individuate dagli enti di gestione delle aree protette in accordo con i Comuni territorialmente interessati, invece di essere determinate dal regolamento dell'area protetta;



6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui non prevede che il Piano triennale degli interventi sulla rete escursionistica campana, ove rivolto alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il regolamento e il piano di queste ultime;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3 e 5, legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui trovano applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui si applica anche a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g), legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dalla Giunta regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 8, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 25 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, legge reg. Campania n. 2 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180121

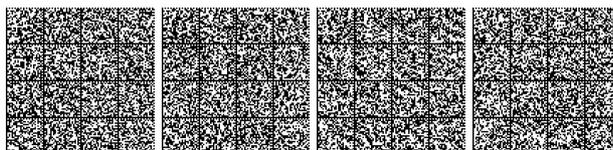
N. 122

*Sentenza 8 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Istruzione - Sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), artt. 1, comma 2; 3, comma 2; e 4, comma 4.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 3, comma 2; e 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 16 agosto 2016, ricevuto il 19 agosto 2016, depositato in cancelleria il 22 agosto 2016, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2016 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nella udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 16 agosto 2016 e depositato il successivo 22 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 3, comma 2; e 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione).

In particolare, l'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 ha inserito nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole) l'art. 13-*bis*, dedicato alla valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici.

L'art. 3, comma 2, della stessa legge provinciale ha introdotto nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2008, n. 5 (Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione) l'art. 1-*septies*, il quale disciplina la valutazione delle competenze degli studenti fino al primo biennio della scuola secondaria di secondo grado.

Infine, con il successivo art. 4, comma 4, è stato modificato l'art. 12 della legge della Provincia di Bolzano 12 dicembre 1996, n. 24 (Consiglio scolastico provinciale e disposizioni in materia di assunzione del personale insegnante), mediante l'inserimento dei commi 6-*bis* e 6-*ter*, i quali disciplinano particolari modalità di reclutamento ed assunzione del personale insegnante.

1.1.- È denunciata la violazione degli artt. 9, numero 2), 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e delle relative norme di attuazione, ed in particolare degli artt. 1, 3, 4, 9, 11 e 12 del d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89 (Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 301 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di iscrizione nelle scuole con lingua di insegnamento diversa dalla madre lingua dell'alunno); del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano);



del decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del decreto legislativo 19 novembre 2003, n. 345 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 245 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Bolzano), nonché degli artt. 3, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.2.- Il ricorrente premette che l'art. 9, numero 2), del d.P.R. n. 670 del 1972 conferisce alle Province autonome la competenza ad emanare norme legislative in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)». Tale potestà normativa, tuttavia, deve rispettare i limiti indicati dallo stesso art. 9 e previsti dai precedenti artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia.

Successive norme di attuazione hanno dato esecuzione all'art. 9 dello statuto speciale, tutte confermando i limiti dei poteri legislativi della Provincia: così, il d.P.R. n. 89 del 1983, integrato e modificato dal d.lgs. n. 434 del 1996. Sono richiamate, inoltre, le norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. n. 301 del 1988, nel d.lgs. n. 265 del 1992, nel d.lgs. n. 345 del 2003 e nel d.lgs. n. 245 del 2006.

2.- Ciò premesso, il ricorrente ha impugnato, in primo luogo, l'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, il quale inserisce l'art. 13-*bis* (Valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici e delle dirigenti scolastiche) nella legge prov. Bolzano n. 12 del 2000.

Tale disposizione prevede un sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici composto da tre fasi: la valutazione del servizio in anno di prova, la valutazione del servizio annuale e la valutazione del servizio globale. L'art. 13-*bis* in esame individua nell'ispettore scolastico, ovvero in un team di due ispettori, i soggetti competenti a formulare la proposta di valutazione, fermo restando il ricorso al team nella valutazione del servizio nell'anno di prova e del servizio globale. Si prevede, inoltre, la possibilità di adottare una forma di valutazione alternativa, approvata dall'intendente scolastico su richiesta del medesimo dirigente.

Ad avviso della difesa statale, questa disciplina si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali posti dalla normativa statale in materia di istruzione, in quanto sarebbero previsti criteri e modalità di valutazione dei dirigenti scolastici che differiscono da quelli previsti dalla legislazione statale.

Il contrasto è ravvisato, in primo luogo, con la previsione contenuta nell'art. 25, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Sia rispetto alla composizione del nucleo di valutazione, sia rispetto alle modalità e ai criteri di operatività dello stesso, la disposizione impugnata violerebbe i principi generali stabiliti dalla norma statale per tutti i dirigenti scolastici.

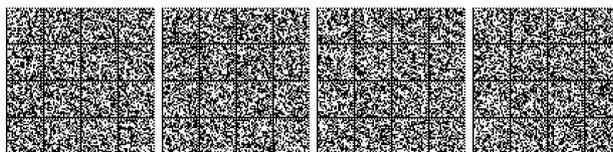
La disposizione censurata si porrebbe, inoltre, in contrasto con la disciplina del procedimento di valutazione prevista dall'art. 6 del d.P.R. 28 marzo 2013, n. 80 (Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione), il quale darebbe applicazione ai principi posti dall'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

È altresì denunciato il contrasto con gli artt. 3, 7, 13 e 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni); nonché con gli artt. 4 e 9 della direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 28 giugno 2016, n. 25 (Valutazione dirigenti scolastici).

La disposizione in esame violerebbe, infine, i principi in materia di valutazione dei dirigenti scolastici contenuti nell'art. 1, commi 93 e 94, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti).

Ad avviso del ricorrente, la Provincia autonoma avrebbe, dunque, esorbitato dalla competenza attribuita dall'art. 9, numero 2), dello statuto di autonomia e dalle norme di attuazione statutaria. La disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Infine, nello stabilire modalità di valutazione dei dirigenti scolastici diverse da quelle previste nel rimanente territorio nazionale, sarebbe violato anche il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost. La denunciata disparità sarebbe aggravata dalla considerazione che le modalità di valutazione previste dalla disciplina provinciale sarebbero suscettibili di riflettersi sull'esito della valutazione e, quindi, sull'attribuzione dell'indennità di risultato.



3.- È denunciata, inoltre, l'illegittimità dell'art. 3, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, il quale ha introdotto l'art. 1-*septies* della legge prov. Bolzano n. 5 del 2008. La disposizione provinciale impugnata disciplina la valutazione delle competenze degli studenti.

A ciascuna istituzione scolastica è riconosciuta la possibilità di sviluppare, fino alla conclusione del secondo biennio del secondo ciclo di istruzione e formazione, proprie modalità di valutazione delle competenze. Alla Giunta provinciale è affidato il compito di definirne i criteri e le modalità (comma 1 dell'art. 1-*septies*). Sulla base di tale impostazione didattica, che ricomprende anche la valutazione delle competenze, è consentita la formazione di classi o gruppi di alunni che prescindono dall'anno di corso e dall'età degli studenti (comma 2). Alle istituzioni scolastiche è, inoltre, attribuita la facoltà di sostituire la valutazione in cifre e di decidere l'ammissione alla classe successiva esclusivamente al termine del triennio o dei bienni previsti dalle indicazioni provinciali (comma 3).

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale disciplina si discosterebbe dai principi posti dall'art. 3 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università legislazione statale), il quale prevede la valutazione periodica ed annuale degli alunni, mediante l'attribuzione di voti numerici espressi in decimi, la formazione di giudizi sul livello di maturazione raggiunto e l'ammissione annuale alla classe successiva.

La disposizione impugnata contrasterebbe, altresì, con i principi stabiliti dal d.P.R. 22 giugno 2009, n. 122 (Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169); dagli artt. 146, comma 2, 179, comma 2, e 185, commi 3 e 4, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), nonché con i principi della delega di cui all'art. 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge n. 107 del 2015.

Anche in questo caso sarebbe invasa la competenza legislativa statale, in violazione dei limiti stabiliti dall'art. 9, numero 2), dello statuto di autonomia e dalle norme di attuazione statutarie, nonché l'art. 117, terzo comma, Cost. Sarebbe, inoltre, violato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché la disposizione impugnata comporterebbe una palese disparità di trattamento tra alunni della medesima Provincia (in quanto appartenenti ad istituti diversi), nonché tra gli stessi alunni e quelli del restante territorio nazionale.

4.- È denunciata, infine, l'illegittimità dell'art. 4, comma 4, della legge provinciale n. 14 del 2016. Nel modificare l'art. 12 della legge provinciale n. 24 del 1996, la disposizione impugnata ha introdotto la possibilità di conferire incarichi a tempo determinato, non superiori a 36 mesi e non rinnovabili, attraverso procedure di selezione effettuate dalle singole scuole, anche a personale esterno alla categoria dei docenti (comma 6-*bis*), ovvero a cooperative sociali o strutture consimili (comma 6-*ter*).

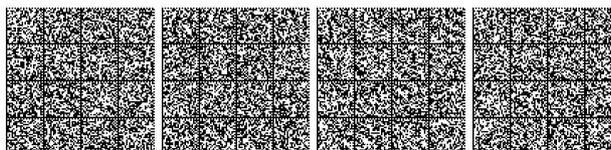
Tali previsioni normative sarebbero incompatibili con la disciplina statale del reclutamento del personale, la quale richiede che la selezione avvenga tra i docenti abilitati all'insegnamento, o che abbiano un titolo di studio che consenta l'iscrizione nelle graduatorie d'istituto. Il ricorrente evidenzia, inoltre, che la legislazione statale prevede che il servizio svolto da personale non docente non può essere valutato come servizio d'insegnamento e che le cooperative sociali non possono procedere alla stipula di contratti per la categoria del personale docente.

In particolare, è denunciato il contrasto con i principi posti dai seguenti atti normativi: 1) l'art. 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico); 2) il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 13 giugno 2007, n. 131 (Regolamento per l'attuazione e l'esecuzione delle previsioni della L. n. 124 del 1999); 3) il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 (Regolamento concernente: «Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244»); 4) l'art. 1, commi 107 e 131, della legge n. 107 del 2015.

Queste ultime disposizioni, in particolare, impongono che, a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, l'inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto possa avvenire «esclusivamente a seguito del conseguimento del titolo di abilitazione» e che i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario per la copertura di posti vacanti e disponibili «non possono superare la durata complessiva di trentasei mesi, anche non continuativi».

Ad avviso del ricorrente, anche l'art. 4, comma 4, della legge provinciale n. 14 del 2016 eccederebbe dalla competenza attribuita alla Provincia di Bolzano dall'art. 9, numero 2), dello statuto di autonomia e dalle norme di attuazione statutaria, e - in ragione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost.

La medesima disposizione si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., che sancisce il principio dell'accesso mediante concorso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.



5.- La Provincia autonoma di Bolzano si è costituita nel presente giudizio chiedendo che le questioni promosse dal ricorrente siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

5.1.- In via preliminare, la difesa provinciale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per la genericità dell'indicazione dei parametri statutari. In particolare, il ricorrente si sarebbe limitato ad elencare le norme di attuazione statutaria in materia di ordinamento scolastico, senza tuttavia denunciare specifiche violazioni delle stesse.

La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito, inoltre, la manifesta inammissibilità delle questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., invocato ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. L'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sicché non ricorrerebbero le condizioni per l'applicazione del richiamato art. 10.

È stata inoltre eccepita l'inammissibilità delle censure relative alla violazione di norme regolamentari (quali il d.P.R. n. 80 del 2013, il d.P.R. n. 122 del 2009 ed il d.m. n. 131 del 2007), di direttive (in particolare, la direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 28 giugno 2016, n. 25), nonché di decreti ministeriali (come il d.m. n. 249 del 2010), i quali non potrebbero porre «i principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ma norme generali non direttamente vincolanti.

Al riguardo, la difesa della resistente ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), gli atti amministrativi statali di indirizzo e coordinamento vincolano la Regione e le Province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti. Pertanto, le norme provinciali non potrebbero ritenersi illegittime per violazione delle norme di rango secondario invocate dalla parte ricorrente, le quali non stabiliscono principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

D'altra parte, anche le altre disposizioni legislative invocate nel ricorso non sarebbero direttamente applicabili, in quanto contenenti espresse clausole di salvaguardia.

La difesa della parte resistente ha, inoltre, evidenziato che il d.P.R. n. 89 del 1983 attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà di disciplinare con proprie leggi la migliore utilizzazione del personale insegnante, al fine di soddisfare le esigenze di continuità didattica, nonché per una più efficace organizzazione della scuola. In particolare, l'art. 12, comma 9, del d.P.R. n. 89 del 1983 consentirebbe alla contrattazione collettiva provinciale di prevedere una disciplina che - nel rispetto del trattamento economico fondamentale, delle qualifiche e del trattamento di previdenza - si differenzi, anche in modo significativo, dalla disciplina statale.

5.2.- Ciò premesso, la resistente ha dedotto che, con l'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, la disciplina provinciale in materia di valutazione dei dirigenti scolastici sarebbe stata adeguata ai principi stabiliti dall'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla successiva legge n. 107 del 2015. Si fa altresì rilevare che quest'ultima ha previsto che il nucleo di valutazione possa «essere articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione».

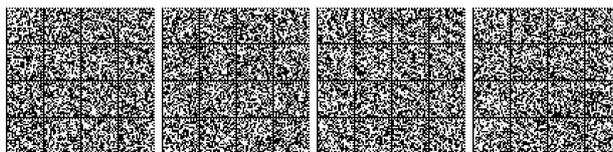
La Provincia autonoma ha sottolineato inoltre che, in base alla disposizione provinciale impugnata, spetta alle singole intendenze scolastiche la definizione degli indicatori e dei dettagli operativi. In quanto emanati con disposizioni di rango inferiore, tali indicatori non potranno discostarsi dai principi stabiliti dalle disposizioni statali, essendo incorporati quasi testualmente nella medesima disposizione impugnata.

Quanto ai criteri per l'assegnazione della retribuzione di risultato, la Provincia resistente ritiene che non sia ravvisabile alcun contrasto con la disciplina statale, atteso che i contratti collettivi provinciali dovranno, a pena di inefficacia, attenersi ai criteri generali contenuti nella legge n. 107 del 2015.

La parte resistente ritiene, quindi, che la composizione del nucleo di valutazione, il contenuto della valutazione, la definizione degli indicatori e dei dettagli operativi, nonché la definizione dei criteri per l'assegnazione della retribuzione di risultato garantiscano una procedura adeguata e rispettosa dei principi ricavabili dalla disciplina statale.

In particolare, la disposizione impugnata non si discosterebbe dall'impianto generale del d.lgs. n. 150 del 2009, volto ad assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio attraverso la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale. Anche a livello provinciale sarebbero definiti gli obiettivi da raggiungere, vi sarebbe un collegamento tra tali obiettivi e l'allocatione delle risorse e sarebbe altresì prevista una misurazione della performance, utilizzando criteri di valorizzazione del merito.

Con riferimento ai criteri per l'assegnazione della retribuzione di risultato, la difesa della parte resistente ha sottolineato la particolare autonomia in materia finanziaria di cui gode la Provincia autonoma di Bolzano, in forza del Titolo VI dello statuto speciale, dell'art. 2, comma 113, della legge 23 dicembre 2009, n. 181, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», nonché dell'art. 1, commi da 407 a 413, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e



pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Da questo complesso normativo emergerebbe che gli oneri finanziari relativi all'ordinamento scolastico sono sopportati interamente dalla Provincia autonoma di Bolzano, senza alcun onere aggiuntivo per lo Stato, il quale provvede al versamento di una somma a forfait.

5.3.- La Provincia resistente ha altresì contestato le censure relative all'art. 3, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2016.

In particolare, nessun contrasto sarebbe ravvisabile con il d.l. n. 137 del 2008 e con il d.P.R. n. 122 del 2009, i quali contengono una clausola di salvaguardia per le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 8, comma 1-bis, del d.l. n. 137 del 2008 e art. 12, comma 1, del d.P.R. n. 122 del 2009). D'altra parte, la natura meramente regolamentare del d.P.R. n. 122 del 2009 non consentirebbe di invocarlo quale parametro del giudizio di legittimità costituzionale.

Si osserva, inoltre, che in base all'art. 9 del d.P.R. n. 89 del 1983, il legislatore provinciale ha disciplinato gli obiettivi formativi generali, l'ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo e del secondo ciclo di istruzione e formazione, senza mai dare luogo ad alcuna censura governativa o ministeriale.

Sono così stati posti i principi generali in merito alle indicazioni provinciali per la definizione dei curricula relativi alle scuole di ogni ordine e grado. A questi principi deve attenersi la Giunta provinciale, delegata ad approvare, per le scuole dei tre gruppi linguistici, le proprie indicazioni, caratterizzate dai principi dell'individualizzazione e della personalizzazione del percorso di studio. Siffatta flessibilità troverebbe espressione anche nella disposizione impugnata, in base alla quale possono essere formate classi o gruppi che differiscono dall'anno di corso e che possono essere composte da alunni di età diversa.

Tale possibilità costituirebbe una realtà affermata nella prassi provinciale. Nella scuola primaria, a causa del numero esiguo di alunni, la maggior parte dei plessi scolastici al di fuori dei centri urbani non avrebbe una classe per ogni anno di corso e, pertanto, la didattica per gruppi di alunni che prescindono dall'anno di corso e dall'età sarebbe la soluzione da preferire.

L'individualizzazione dell'insegnamento imporrebbe di tenere conto dei progressi individuali e di rispondere in modo mirato a differenti situazioni, pianificando con i singoli alunni e con i loro genitori un percorso personale di apprendimento differenziato.

A ciascuna istituzione scolastica sarebbe quindi consentita l'individuazione di una propria modalità di valutazione, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta provinciale. Tale modalità non sarebbe antitetica rispetto alla valutazione "classica" espressa in cifre, che comunque continuerebbe ad essere applicata, ma consentirebbe un'ulteriore possibilità di accertamento delle conoscenze e competenze degli alunni.

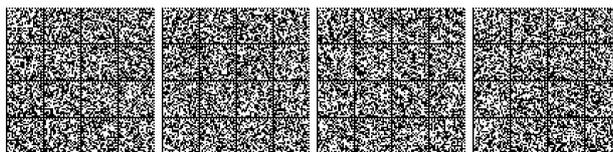
D'altra parte, la certificazione delle competenze al termine del primo ciclo di istruzione sarebbe prevista, anche a livello statale, dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 novembre 2012, n. 254 (Regolamento recante indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, a norma dell'articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89).

Anche la più recente produzione normativa dimostrerebbe la tendenza, a livello sia europeo, sia nazionale, a valutare le competenze. La Provincia resistente ha sottolineato che nel 2003 l'Organizzazione per lo sviluppo economico e la cooperazione ha definito la competenza come «la capacità di adempiere alle richieste complesse in un particolare contesto attivando prerequisiti psicosociali (incluse le facoltà cognitive e non cognitive)». Tale impostazione troverebbe riscontro anche nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE), e nella successiva Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01).

Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ritiene che il rispetto del principio di eguaglianza e di parità di trattamento debba essere riferito non a tutti gli alunni di tutte le istituzioni scolastiche, ma agli alunni di ciascuna singola scuola, i quali si trovano in un'eguale situazione e ai quali vengono applicati gli stessi criteri di valutazione definiti ex ante dal collegio dei docenti della singola istituzione scolastica.

Pertanto, al fine di ovviare alle problematiche connesse all'adozione di diverse modalità di valutazione, la legge provinciale in esame dispone che, in caso di trasferimento, il consiglio di classe della scuola di provenienza indichi l'anno di corso in cui inserire l'alunno e che, ove il trasferimento avvenga in scuole che non hanno adottato il sistema valutativo per competenze, si sostituisca tale valutazione con quella in cifre.

La disposizione impugnata garantirebbe, in ogni caso, l'osservanza della disciplina degli esami conclusivi del primo e secondo ciclo di istruzione e formazione i quali, in quanto esami di Stato, devono necessariamente essere uniformi in tutto il territorio nazionale. Essa si sottrarrebbe, pertanto, alle censure avversarie.



5.4.- Infine, con specifico riferimento alle censure relative all'art. 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, la Provincia autonoma ha evidenziato che l'art. 1, comma 77, della legge n. 107 del 2015 contiene una specifica clausola di salvaguardia in materia di assunzione del personale docente. Essa fa salve le diverse determinazioni che le Province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare in materia di assunzione del personale docente in considerazione delle rispettive specifiche esigenze.

D'altra parte, già con l'art. 12, commi 5 e 6, della legge prov. Bolzano n. 24 del 1996 era stata prevista la possibilità, per ogni intendenza scolastica, di istituire un'apposita graduatoria per il reclutamento di personale specificamente qualificato in relazione a particolari metodologie didattiche o a particolari tipologie di offerta formativa.

I nuovi commi 6-*bis* e 6-*ter*, introdotti dalla disposizione impugnata, prevedono due alternative alla procedura ordinaria, qualora nel personale della scuola non siano rinvenibili persone munite delle competenze richieste. Soltanto in questo caso, dunque, sarebbe consentita l'estensione della selezione a persone esterne alla categoria del personale docente, ovvero l'assegnazione di incarichi di collaborazione a cooperative sociali o strutture simili.

D'altra parte, le cooperative sociali non stipulerebbero contratti di lavoro, ma si limiterebbero a porre a disposizione delle istituzioni scolastiche gli esperti dei quali queste ultime abbiano bisogno. Attesa la priorità riconosciuta al personale docente, non sarebbe ravvisabile alcun contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost.

In ogni caso, poi, il generale riconoscimento del principio per il quale il servizio svolto da personale docente privo del titolo di studio o dell'abilitazione non è valutabile come servizio di insegnamento avrebbe reso non necessaria una precisazione in tal senso. Anche questa censura del ricorrente dovrebbe, quindi, ritenersi non fondata.

6.- Su concorde richiesta delle parti, avanzata all'udienza del 6 giugno 2017, è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo della discussione del presente giudizio.

A seguito di nuova fissazione dell'udienza dell'8 maggio 2018, con atto depositato il 27 aprile 2018 il Presidente del Consiglio dei ministri - a seguito dell'entrata in vigore della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, procedimento amministrativo, ordinamento degli uffici e personale, istruzione, enti locali, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, foreste e caccia, sanità, politiche sociali, edilizia abitativa agevolata, apprendistato, trasporti, artigianato, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, commercio, appalti pubblici e altre disposizioni) - ha rinunciato parzialmente al ricorso, con riferimento alle censure promosse nei confronti degli artt. 3, comma 2, e 4, comma 4, della legge provinciale n. 14 del 2016.

Il 7 maggio 2018 la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ha depositato atto di accettazione della rinuncia parziale al ricorso.

### *Considerato in diritto*

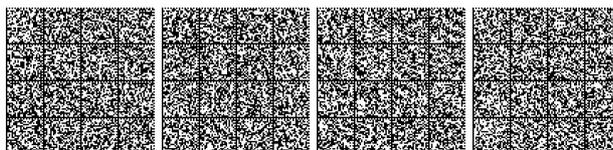
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 3, comma 2; e 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione).

In particolare, l'art. 1, comma 2, ha inserito nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole) l'art. 13-*bis*, dedicato alla valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici.

L'art. 3, comma 2, della stessa legge provinciale n. 14 del 2016 ha introdotto nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2008, n. 5 (Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione) l'art. 1-*septies*, il quale disciplina la valutazione delle competenze degli studenti fino al primo biennio della scuola secondaria di secondo grado.

Infine, con il successivo art. 4, comma 4, è stato modificato l'art. 12 della legge della Provincia di Bolzano 12 dicembre 1996, n. 24 (Consiglio scolastico provinciale e disposizioni in materia di assunzione del personale insegnante), mediante l'inserimento dei commi 6-*bis* e 6-*ter*, i quali disciplinano particolari modalità di reclutamento ed assunzione del personale insegnante.

1.1.- È denunciata la violazione degli artt. 9, numero 2, 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e delle relative norme di attuazione, ed in particolare degli artt. 1, 3, 4, 9, 11 e 12 del d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89 (Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 301 (Norme di attuazione dello statuto speciale



per la regione Trentino-Alto Adige in materia di iscrizione nelle scuole con lingua di insegnamento diversa dalla madre lingua dell'alunno); del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano); del decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del decreto legislativo 19 novembre 2003, n. 345 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 245 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Bolzano), nonché degli artt. 3, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.2.- In particolare, l'illegittimità dell'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 è denunciata in riferimento agli artt. 4, 5 e 9, comma primo, numero 2), dello statuto e alle norme di attuazione statutaria, nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, poiché - esorbitando dalla competenza attribuita dallo statuto in materia di istruzione elementare e secondaria - la Provincia autonoma avrebbe introdotto un sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici differente da quello previsto dalla legislazione statale ed in contrasto con i principi fondamentali posti da quest'ultima, i quali prevedono una diversa composizione del nucleo di valutazione, nonché diversi criteri e modalità operative dello stesso. Inoltre, nello stabilire modalità di valutazione dei dirigenti scolastici diverse da quelle previste nel rimanente territorio nazionale, avrebbe violato il principio di uguaglianza e di parità di trattamento.

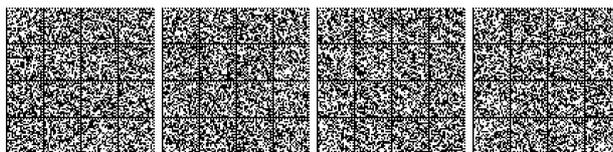
1.2.1.- L'art. 3, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 è impugnato in riferimento agli artt. 4, 5 e 9, primo comma, numero 2), dello statuto e alle norme di attuazione statutaria, nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. Nell'introdurre un sistema di valutazione del rendimento scolastico secondo modalità e criteri che differiscono da quelli previsti dalla legislazione statale, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di istruzione e di valutazione del rendimento scolastico, i quali prevedono la valutazione periodica ed annuale degli alunni, mediante l'attribuzione di voti numerici espressi in decimi, la formazione di giudizi sul livello di maturazione raggiunto e l'ammissione annuale alla classe successiva. Ciò comporterebbe una palese disparità di trattamento, sia tra alunni appartenenti ad istituti scolastici diversi della medesima Provincia, sia tra questi stessi alunni e quelli del restante territorio nazionale, attesa la difficoltà di comparare i risultati rispettivamente raggiunti, nonché di individuare la classe di riferimento per l'iscrizione degli studenti, in caso di trasferimento ad istituzione di altra Provincia o Regione.

1.2.2.- Infine, l'art. 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 è impugnato in riferimento agli artt. 4, 5 e 9, comma primo, numero 2), dello statuto speciale e alle norme di attuazione statutaria, nonché all'art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione impugnata - esorbitando dalla competenza statutaria in materia di istruzione elementare e secondaria - introdurrebbe una procedura di reclutamento del personale a tempo determinato differente da quella prevista dalla legislazione statale ed in contrasto con i principi fondamentali posti da quest'ultima, i quali prevedono che il personale a tempo determinato debba essere assunto tra il personale docente che abbia conseguito l'abilitazione, ovvero che abbia comunque un titolo di studio che consenta l'iscrizione nelle graduatorie d'istituto; che il servizio svolto da personale non docente non possa essere valutato come servizio d'insegnamento e, infine, che le cooperative sociali non possano procedere alla stipula di contratti per la categoria del personale docente. La procedura di reclutamento del personale a tempo determinato introdotta dalla disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 97 Cost. ed il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

2.- Va preliminarmente rilevato che, dopo l'introduzione del presente giudizio, è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, procedimento amministrativo, ordinamento degli uffici e personale, istruzione, enti locali, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, foreste e caccia, sanità, politiche sociali, edilizia abitativa agevolata, apprendistato, trasporti, artigianato, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, commercio, appalti pubblici e altre disposizioni).

L'art. 12 di tale legge, alle lettere *d)* ed *e)*, ha abrogato sia l'art. 1-*septies* della legge provinciale n. 5 del 2008, introdotto dal censurato art. 3, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2016, sia i commi 6-*bis* e 6-*ter* dell'art. 12 della legge provinciale n. 24 del 1996, inseriti dall'impugnato art. 4, comma 4, della stessa legge n. 14 del 2016.

2.1.- Pertanto, rilevato il venir meno di alcune delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato parzialmente all'impugnazione, con specifico riferimento alle disposizioni degli artt. 3, comma 2, e 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016. Nel medesimo atto si dichiara la permanenza dei motivi di impugnativa con riferimento all'art. 1, comma 2, della medesima legge provinciale. La rinuncia parziale è stata, quindi, accettata dalla Provincia di Bolzano con atto ritualmente depositato.



2.2.- Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è necessario, quindi, dichiarare l'intervenuta estinzione del processo, limitatamente alle questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2016.

3.- Devono essere, a questo punto, esaminati i profili che attengono all'ammissibilità delle residue questioni, aventi ad oggetto l'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, che disciplina il procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici.

3.1.- Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, per l'asserita genericità dei parametri invocati.

Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, il ricorrente si sarebbe limitato a fornire un'elencazione delle norme di attuazione statutaria in materia di ordinamento scolastico, omettendo tuttavia di chiarirne il contenuto e la portata, nonché di denunciare gli specifici profili di contrasto delle disposizioni impugnate.

Se è pur vero che dalla mancata indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto discende l'inammissibilità di un ricorso statale avverso la legge di un soggetto ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 103 del 2017, n. 252 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013), tuttavia, nel caso in esame, l'indicazione della competenza statutaria che si assume violata è chiaramente espressa e riferita alla materia dell'istruzione elementare e secondaria, di cui all'art. 9, numero 2), il quale a sua volta contiene il richiamo ai precedenti artt. 4 e 5 del medesimo statuto.

Nel tessuto argomentativo del ricorso, il riferimento alle successive norme di attuazione statutaria non introduce autonome questioni di legittimità costituzionale, ma è volto, piuttosto, a corroborare la violazione dei parametri statuari, denunciata in via principale, attraverso l'indicazione delle disposizioni attuative che, in linea di continuità con essi, contribuiscono a confermare i limiti della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione.

3.2.- Anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso per l'omessa indicazione dei principi fondamentali violati non è fondata.

Ai sensi dell'art. 9, numero 2), dello statuto speciale, alla Provincia autonoma di Bolzano è attribuita la potestà legislativa concorrente in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)». Questa potestà legislativa deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e rispettare gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, «nonché le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 4 dello statuto). In quanto potestà legislativa concorrente, essa incontra lo specifico limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», espressamente stabilito dall'art. 5 dello statuto (sentenze n. 328 del 2010 e n. 213 del 2009).

Ciò premesso, laddove lo Stato denunci la violazione dei limiti di una potestà legislativa concorrente, è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale che ritiene violata, ed in particolare il principio fondamentale asseritamente leso (*ex plurimis*, sentenze n. 252 del 2016, n. 54 del 2015, n. 165 del 2014, n. 141 del 2013 e n. 312 del 2010).

Nel caso in esame, tale onere di allegazione è stato soddisfatto attraverso l'espressa e analitica indicazione delle disposizioni statali, qualificate come norme interposte. Nella prospettazione del ricorrente, esse pongono i principi fondamentali dei quali si assume la violazione.

Con riferimento a ciascuna delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente, spetta dunque a questa Corte il compito di riconoscere, nelle norme interposte espressamente indicate dal ricorrente, i principi fondamentali che regolano la materia, nonché di verificare la coerenza della disciplina provinciale impugnata rispetto ad essi.

3.3.- Sono inammissibili le censure del ricorrente riferite alla violazione della normativa statale secondaria.

Al riguardo, l'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) stabilisce che gli atti amministrativi statali di indirizzo e coordinamento vincolano la Regione e le Province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti. Ne discende che l'emanazione delle norme di attuazione degli atti statali di indirizzo è riservata, per quanto di rispettiva competenza, alla Regione o alle Province autonome.

D'altronde, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva e l'autonomia legislativa provinciale non potrebbe essere limitata per mezzo di un atto statale secondario.

Pertanto, questa Corte ha costantemente escluso un obbligo di conformazione delle Province autonome alla normativa statale secondaria di attuazione, in quanto ciò comporterebbe la posizione sovraordinata di tale normativa rispetto alle competenze costituzionalmente garantite delle Province autonome, così alterando il rapporto tra compe-



tenze statali e provinciali, a vantaggio delle prime. Questa Corte ha così affermato che «[l]’obbligo di adeguamento a carico della legislazione delle Province autonome può derivare soltanto da una norma statale avente rango legislativo, e non, invece, da norma di rango secondario» (sentenza n. 267 del 2003; nello stesso senso, sentenze n. 183 del 2012, n. 209 del 2009, n. 533 del 2002, n. 371 e n. 84 del 2001).

Ne consegue che la denunciata violazione delle norme secondarie invocate dalla parte ricorrente non determina l’illegittimità delle norme provinciali, essendo le prime inadeguate a stabilire principi della legislazione statale e a fungere da parametro interposto.

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2016 è fondata nella parte in cui introduce il comma 3 dell’art. 13-*bis* della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000 - limitatamente all’esclusione del carattere sempre collegiale dell’organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione - e il comma 4 dello stesso art. 13-*bis* della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000.

4.1.- Il procedimento di valutazione dei dirigenti è volto all’acquisizione di elementi informativi utili per misurare l’efficienza delle istituzioni scolastiche presenti sul territorio e, quindi, per orientare le future scelte dell’amministrazione statale nel settore scolastico. A tale procedimento di valutazione è sottesa un’imprescindibile esigenza di uniformità della misurazione, la quale comporta la necessaria omogeneità del metodo e del procedimento attraverso i quali vengono acquisiti gli elementi informativi.

Ciò premesso, la legislazione statale ha previsto e disciplinato la struttura del procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, in primo luogo, nell’art. 25, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Esso prevede che «I dirigenti scolastici [...] sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l’amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all’amministrazione stessa». L’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce espressamente che le disposizioni dello stesso decreto «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione».

In seguito, il modello procedimentale introdotto dal richiamato art. 25 per la valutazione dei dirigenti scolastici è stato ribadito e sviluppato dalla legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti). Nell’architettura di tale complessivo intervento legislativo, il momento di verifica ha assunto carattere strategico, in quanto strettamente connesso all’ampliamento dei compiti e delle responsabilità degli stessi dirigenti e, pertanto, funzionale al potenziamento dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

La legge n. 107 del 2015 prevede che «Il nucleo per la valutazione dei dirigenti scolastici è composto secondo le disposizioni dell’articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e può essere articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione» (art. 1, comma 93).

4.1.1.- La portata applicativa di tale disposizione non è scalfita dalla previsione della clausola di salvaguardia di cui all’art. 1, comma 211, della stessa legge n. 107 del 2015, la quale prevede che «Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione».

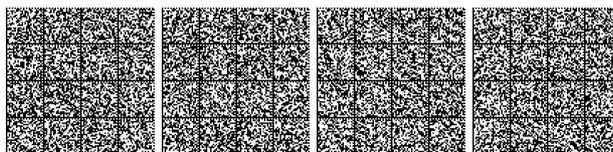
In presenza di clausole di questo tenore, i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all’applicazione delle disposizioni statali in contrasto con gli statuti e con le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali» (sentenze n. 23 del 2014, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012).

Pertanto, in considerazione della natura concorrente della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione, è proprio il rispetto del parametro statutario ad imporre di verificare la conformità della disciplina provinciale in esame ai principi fondamentali posti dalla legge statale, ai quali la stessa Provincia è soggetta in materia di istruzione.

4.1.2.- Successivamente all’entrata in vigore della legge n. 107 del 2015, la disposizione provinciale in esame ha introdotto una peculiare disciplina del procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, che si presenta innovativa sotto plurimi profili. Essa si discosta da quella statale, invocata a parametro interposto, con riferimento a molteplici aspetti che devono essere esaminati partitamente.

4.2.- Le censure del ricorrente si appuntano, in primo luogo, sul primo comma del nuovo art. 13-*bis* della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000, il quale prevede la periodicità delle valutazioni.

In particolare, il legislatore provinciale ha previsto tre distinte scansioni temporali del servizio oggetto di valutazione (servizio in anno di prova, servizio annuale e servizio globale). A questo riguardo, l’art. 1, comma 94, della legge n. 107 del 2015 ha stabilito che «La valutazione è coerente con l’incarico triennale e con il profilo professionale ed è connessa alla retribuzione di risultato».



In effetti, una cadenza annuale delle valutazioni è stata prevista dall'art. 4, comma 3 (Valutazione dei dirigenti) della successiva direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 28 giugno 2016, n. 25 (Valutazione dei dirigenti scolastici). Tuttavia, non solo tale atto normativo è successivo alla disposizione provinciale impugnata, ma va altresì escluso che, per i motivi illustrati nel precedente punto 3.3., da tale disposizione di rango secondario discenda un vincolo cui la potestà legislativa provinciale debba attenersi.

La peculiare modulazione da parte del legislatore provinciale dei periodi di attività sottoposti a valutazione, ancorché distinta rispetto a quella prevista dalla legge statale, è coerente con la natura triennale dell'incarico dirigenziale. Pertanto, in linea di continuità con il principio fondamentale enunciato dal legislatore statale, essa regola legittimamente lo spazio di autonomia spettante al legislatore provinciale nella materia in esame.

4.3.- Neppure in riferimento alla previsione del secondo comma del medesimo art. 13-*bis* sussiste il contrasto con i principi fondamentali della legge statale. Tale disposizione identifica espressamente gli «ambiti» che devono essere considerati ai fini della valutazione.

Le differenze tra tali ambiti, definiti dal legislatore provinciale, e i criteri generali previsti nelle lettere da *a*) ad *e*) dell'art. 1, comma 93, della legge n. 107 del 2015, attengono alla rispettiva formulazione letterale, piuttosto che alla loro concreta natura, rispetto alla quale si riscontra una adeguata e sufficiente corrispondenza.

4.4.- Il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale sussiste, invece, nella previsione di cui al terzo comma del medesimo art. 13-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016.

Nel legittimo esercizio dell'autonomia legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di istruzione, tale disposizione attribuisce all'intendente scolastico la competenza ad adottare il provvedimento di valutazione. Essa tuttavia restringe solo ad alcune ipotesi la previsione della composizione collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione. Ciò è previsto, infatti, nella valutazione del servizio in anno di prova, di cui all'art. 13-*bis*, comma 3, lettera *a*), e nella valutazione del servizio globale (art. 13-*bis*, comma 3, lettera *c*), mentre la proposta di valutazione del servizio annuale viene elaborata da un solo ispettore scolastico (art. 13-*bis*, comma 3, lettera *b*).

Viceversa, ai sensi dell'art. 25, primo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 1, comma 94 della legge n. 107 del 2015, le verifiche prodromiche al provvedimento di valutazione sono in ogni caso affidate ad un nucleo di valutazione, istituito presso l'amministrazione scolastica regionale. Esso è presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa. La disciplina statale, dunque, prevede in ogni caso la composizione collegiale dell'organo chiamato ad effettuare le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

È pur vero che la legge n. 107 del 2015 introduce un margine di flessibilità, laddove consente che il nucleo di valutazione sia «articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione» (art. 1, comma 94). Tuttavia, l'innovazione introdotta dalla disciplina provinciale e le differenze sopra evidenziate tra i due modelli di valutazione non attengono alla mera «composizione» dell'organo. Esse investono, infatti, la sua stessa identità e la sua funzione, essendo il requisito della collegialità volto a valorizzare il contributo di diverse professionalità e la migliore ponderazione degli interessi coinvolti.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 9, numero 2), dello statuto di autonomia, dell'art. 13-*bis*, terzo comma, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000 (inserito dall'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016), nella parte in cui esclude il carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

4.5.- La violazione dei principi fondamentali della legge statale si ravvisa anche nella disposizione, inserita dall'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, contenuta nell'art. 13-*bis*, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000.

È attribuito all'intendente scolastico il potere - del tutto inedito e sfornito di qualsiasi riferimento normativo nell'ambito della disciplina statale - di approvare, «su richiesta» del dirigente scolastico interessato, «anche una forma di valutazione alternativa per la valutazione del servizio annuale e globale».

L'assoluta mancanza di indicazioni in ordine alla natura e ai limiti di tale procedura «alternativa», definita secondo modalità concordate tra il dirigente soggetto a valutazione e l'organo chiamato ad esprimerla, introduce un grave elemento di incertezza, poiché rende imponderabili i criteri della valutazione e aleatori i suoi risultati.

Tale previsione del legislatore provinciale, oltre a violare la necessaria terzietà dell'organo chiamato ad esprimere la valutazione, vanifica l'indispensabile predeterminazione di criteri oggettivi ed uniformi di valutazione, stabiliti sia dal legislatore statale, sia dalla stessa legge prov. Bolzano n. 14 del 2016. Ciò collide, dunque, con i principi fondamentali della legislazione statale, rinvenibili sia nell'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, sia nell'art. 1, commi 93 e 94, della legge n. 107 del 2015, ai quali anche la Provincia autonoma di Bolzano è soggetta in materia di istruzione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 13-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole), limitatamente all'esclusione del carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, nella parte in cui introduce il comma 4 dell'art. 13-bis della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180122

N. 123

*Sentenza 9 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Arbitrato - Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province - Determinazione della equa indennità di riscatto dovuta ai concessionari - Devoluzione ad un collegio arbitrale in via esclusiva in mancanza di accordo tra le parti.**

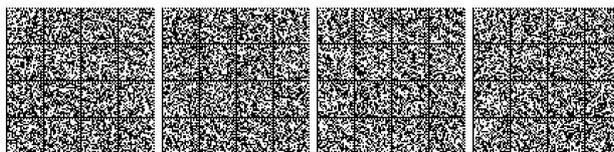
- Regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), art. 24, settimo e ottavo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), promosso dal Collegio arbitrale di Milano con ordinanza del 7 marzo 2017 nel procedimento vertente tra Enel Sole srl e il Comune di Calcinato, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di Enel Sole srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella udienza pubblica del 9 maggio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti; uditi l'avvocato Claudio Bonora per Enel Sole srl e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Collegio arbitrale di Milano, chiamato a determinare l'ammontare dell'equa indennità di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica, da corrispondere ad Enel Sole srl da parte del Comune di Calcinato, con ordinanza del 7 marzo 2017 ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, settimo e ottavo comma, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), nella parte in cui prevede una forma di arbitrato obbligatorio.

2.- Con l'ordinanza suindicata, il rimettente ha precisato che le parti non avevano stipulato alcuna clausola compromissoria e la devoluzione della controversia in arbitri era stata determinata dalla pronuncia di incompetenza pronunciata in favore del Collegio arbitrale, dal Tribunale ordinario di Brescia, inizialmente adito da Enel Sole srl, in forza della previsione dell'art. 24 del r.d. n. 2578 del 1925.

L'art. 24 del r.d. n. 2578 del 1925 devolve la determinazione della indennità di riscatto dei servizi pubblici ad un collegio arbitrale in via esclusiva, senza possibilità di fare ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria, e per questo, a parere del rimettente, sarebbe in contrasto con gli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, Cost., in base ai quali la deroga all'esercizio della giurisdizione statale deve essere espressione di una libera opzione e non può trovare fondamento in un obbligo di legge.

3.- In riferimento alla rilevanza, il Collegio arbitrale ha rappresentato che la norma censurata fonda il suo potere decisionale e, quindi, l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale, retroagendo quanto agli effetti, comporterebbe l'impossibilità della valida prosecuzione del procedimento arbitrale o, comunque, l'invalidità della decisione di merito eventualmente assunta.

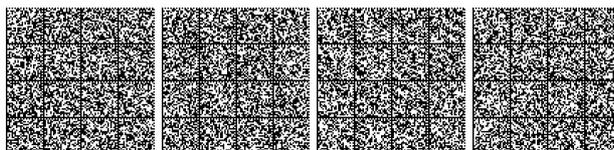
4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio di ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha dedotto l'inammissibilità della questione e la sua infondatezza.

Secondo la difesa dell'interveniente, l'istituto contemplato dall'art. 24 del r.d. n. 2578 del 1925 sarebbe un arbitraggio ovvero un arbitrato irrituale e non un arbitrato rituale, poiché la disposizione normativa utilizza il termine "decisione", non ne prevede l'impugnabilità in appello e in cassazione e non fa riferimento alle regole di diritto quale criterio di decisione.

Conseguentemente, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la questione di costituzionalità promossa dal Collegio arbitrale di Milano sarebbe inammissibile, poiché solo agli arbitri di un arbitrato rituale sarebbe consentito sollevare incidente di legittimità costituzionale.

Quale ulteriore motivo di inammissibilità, l'interveniente ha dedotto la mancata indicazione delle ragioni per cui i parametri costituzionali sarebbero violati, poiché il Collegio, nel motivare l'ordinanza, si sarebbe limitato a richiamare i precedenti di questa Corte in materia di arbitrato obbligatorio.

In ogni caso, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito che sussisterebbe la concorde volontà delle parti di addivenire alla decisione arbitrale.



5.- Nel merito, la difesa dell'interveniente ha dedotto che la natura non rituale dell'arbitrato costituirebbe motivo di non fondatezza della questione e che, comunque, una lettura costituzionalmente orientata della previsione censurata consentirebbe di ritenere sempre possibile il ricorso all'autorità giudiziale, eventualmente dopo l'esperimento dell'arbitrato, che sarebbe da ricondurre ad una sorta di condizione di procedibilità dell'azione.

6.- Nel giudizio di costituzionalità si è costituita una delle parti del procedimento arbitrale, Enel Sole srl, deducendo la natura rituale dell'arbitrato previsto dalla norma censurata e chiedendo che ne venga dichiarata l'illegittimità costituzionale, poiché l'obbligatorietà dell'arbitrato sarebbe in contrasto con il diritto di accesso alla giustizia, con l'individuazione del giudice naturale in base a criteri predeterminati, con il principio di unitarietà della giurisdizione e con il divieto di istituzione di giudici straordinari.

Ad avviso della parte costituita, neppure sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, che non prevede la derogabilità della competenza arbitrale per volontà, anche unilaterale, di una delle parti.

7.- A sostegno delle proprie argomentazioni e in risposta alle deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, Enel Sole srl ha depositato memoria illustrativa in data 11 aprile 2018, con cui ha insistito in ordine alla natura rituale dell'arbitrato previsto dalla norma censurata e ha escluso la sussistenza di una comune volontà delle parti di addivenire all'arbitrato.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Collegio arbitrale di Milano, con ordinanza del 7 marzo 2017, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, settimo e ottavo comma, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), nella parte in cui demanda ad un collegio arbitrale la determinazione dell'ammontare dell'indennità di riscatto degli impianti per l'esercizio dei servizi pubblici locali, precludendo il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria e ponendosi così in contrasto con l'art. 24, primo comma, e con l'art. 102, primo comma, della Costituzione, i quali postulano che il fondamento di qualsiasi arbitrato è da rinvenirsi nella libera scelta delle parti e non può ricercarsi in una legge ordinaria o in una volontà autoritativa.

2.- Il rimettente ha riferito di dover determinare, in difetto di accordo tra le parti, l'ammontare dell'equa indennità di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica, che il Comune di Calcinato, che ha esercitato il diritto al riscatto, deve al proprietario degli impianti Enel Sole srl.

Il procedimento arbitrale è stato instaurato a seguito della dichiarazione di incompetenza del Tribunale ordinario di Brescia, inizialmente adito da Enel Sole srl, ricorrente contro il comune di Calcinato, e si fonda sulla previsione dell'art. 24 del r.d. n. 2578 del 1925.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata, stante la natura irri-  
tuale dell'arbitrato previsto dalla norma censurata o la natura di arbitraggio.

L'eccezione è infondata, poiché, come rilevato dalla Corte di Cassazione (Corte di cassazione, prima sezione civile, 1º marzo 2002, n. 3026), l'art. 24 del r.d. n. 2578 del 1925 prevede un arbitrato rituale, nell'ambito del quale l'art. 819-*bis* del codice di procedura civile consente di sollevare questione di legittimità costituzionale.

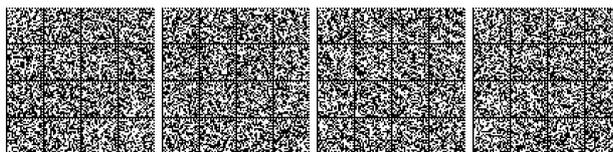
L'Avvocatura generale ha poi eccepito l'inammissibilità della questione sollevata, per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, essendosi il collegio rimettente limitato a richiamare la giurisprudenza costituzionale sull'arbitrato obbligatorio.

L'eccezione è infondata.

L'ordinanza di rimessione, infatti, è adeguatamente motivata, poiché da essa si evince chiaramente che la ritenuta illegittimità costituzionale della norma censurata viene ricondotta alla natura obbligatoria dell'arbitrato e al conseguente contrasto con l'art. 24, primo comma Cost., che garantisce la tutela giurisdizionale dei diritti, e con l'art. 102, primo comma, Cost., che vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali.

È infine infondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato in quanto sussistente la comune volontà delle parti di addivenire all'arbitrato.

Il collegio rimettente, infatti, ha indicato, con motivazione non implausibile, le ragioni dell'asserita mancanza di una concorde volontà delle parti, poiché queste hanno dichiarato, sia personalmente che per mezzo dei loro difensori, di essere tenute all'arbitrato per effetto della sola disposizione normativa censurata.



Il collegio rimettente, invero, ha dato atto che Enel Sole srl, successivamente, ha dichiarato di voler concludere il procedimento arbitrale per giungere ad una decisione, tuttavia ha ritenuto tale manifestazione di volontà insufficiente perché unilaterale, non ritenendo di attribuire analogo significato all'eccezione di incompetenza, in favore degli arbitri, sollevata dal Comune di Calcinato nella fase giudiziale che ha preceduto il procedimento arbitrale.

4.- Nel merito la questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le ipotesi di arbitrato previste dalla legge sono illegittime solo se hanno carattere obbligatorio, e cioè impongono alle parti il ricorso all'arbitrato, senza riconoscere il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria (sentenze n. 221 del 2005, n. 325 del 1998, n. 381 del 1997, n. 152 e n. 54 del 1996, n. 232, n. 206 e n. 49 del 1994, n. 488 del 1991, n. 127 del 1977).

In particolare, con la sentenza n. 127 del 1977, che ha dato avvio al predetto orientamento, questa Corte ha affermato il principio secondo cui la "fonte" dell'arbitrato non può essere individuata in una legge ordinaria o in una volontà autoritativa, «perché solo la scelta dei soggetti (intesa come uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'art. 24, primo comma, Cost.) può derogare al precetto contenuto nell'art. 102, primo comma, Cost. Ciò corrisponde al criterio di interpretazione sistematica del testo costituzionale (nel quale la portata di una norma può essere circoscritta soltanto da altre norme dello stesso testo o da altre ancora ad esse parificate); e corrisponde anche alla garanzia costituzionale dell'autonomia dei soggetti (sottolineata con particolare vigore nella sent. n. 2 del 1963 di questa Corte), autonomia, che, mentre ad altro proposito è tutelata dagli artt. 41 - 44 Cost., nella materia che ne occupa e per le situazioni di vantaggio compromettibili è appunto garantita dall'art. 24, primo comma, della Costituzione».

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 24, settimo e ottavo comma, del r.d. n. 2578 del 1925, nella parte in cui non riconosce il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, in caso di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, settimo e ottavo comma, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), nella parte in cui non riconosce il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, in caso di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 124

*Sentenza 22 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Partecipazione dei Comuni e dei loro enti e organismi strumentali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - Provvedimento della Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, per la definizione delle eventuali sanzioni.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), art. 10, comma 2, 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,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, lettera *d*), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-6 marzo 2017, depositato in cancelleria l'8 marzo 2017, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

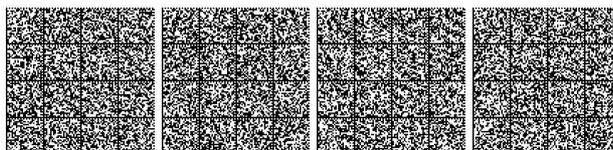
udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 febbraio-6 marzo 2017 e depositato l'8 marzo 2017 (reg. ric. n. 30 del 2017), impugna l'art. 10, comma 2, lettera *d*), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e delle relative norme interposte, costituite dall'art. 1, commi 475 e 476, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nonché dell'art. 29 [*recte*: 79], commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.- Espone il Presidente del Consiglio dei ministri che l'art. 10 (rubricato «Modificazioni della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, in materia di contenimento delle spese») della legge prov. Trento n. 20 del 2016 reca varie modifiche alla legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale

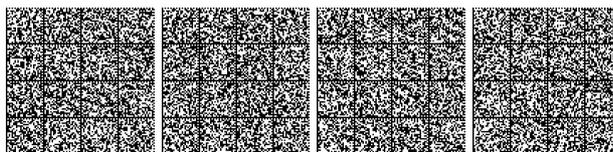


2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)» e, in particolare, il comma 2, lettera *d*), del citato art. 10 prevede, con riferimento all'art. 8, comma 1, della legge prov. Trento n. 27 del 2010 che «alla fine del comma 1 sono inserite le parole: “, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali. Con riferimento alle sanzioni previste per gli amministratori si applica quanto disposto dalla disciplina statale per le medesime fattispecie.”».

Per effetto delle suddette modifiche, attualmente l'art. 8, comma 1, secondo periodo, della legge provinciale n. 27 del 2010 è così formulato: «[c]on successivo provvedimento, adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali, sono definite le modalità di monitoraggio e certificazione delle sue risultanze, nel rispetto degli obiettivi fissati per il sistema territoriale provinciale integrato, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali».

Secondo il ricorrente la nuova normativa provinciale, laddove prevede che con provvedimento adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali, siano definite le modalità di monitoraggio e certificazione delle risultanze del bilancio, «[...] nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali» contrasterebbe con la disciplina statale contenuta nell'art. 1, commi 475 e 476, della legge n. 232 del 2016 i quali così dispongono:

«475. Ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del presente articolo: *a*) l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le province della Regione siciliana e della regione Sardegna sono assoggettate alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo. Gli enti locali delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le riduzioni di cui ai precedenti periodi assicurano il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, articolo 2. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228; *b*) nel triennio successivo la regione o la provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale; *c*) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può impegnare spese correnti, per le regioni al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1 per cento. La sanzione si applica con riferimento agli impegni riguardanti le funzioni esercitate in entrambi gli esercizi. A tal fine, l'importo degli impegni correnti dell'anno precedente e quello dell'anno in cui si applica la sanzione sono determinati al netto di quelli connessi a funzioni non esercitate in entrambi gli esercizi, nonché al netto degli impegni relativi ai versamenti al bilancio dello Stato effettuati come contributo alla finanza pubblica; *d*) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, restano esclusi i mutui già autorizzati e non ancora contratti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati di apposita attestazione da cui risulti il rispetto del saldo di cui al comma 466. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione; *e*) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; *f*) nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione.



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

1.2.- Secondo il ricorrente, i predetti commi 475 e 476 sarebbero applicabili anche agli enti locali della Provincia autonoma di Trento, a mente del successivo art. 1, comma 483. Tale comma, difatti, avrebbe escluso le sole Province autonome di Trento e di Bolzano dall'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 475 e 479, stabilendo che restava ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato, sicché i citati commi 475 e 476 sarebbero invece applicabili a tutti gli enti locali, e quindi anche a quelli della Provincia autonoma di Trento.

Conseguentemente, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata non poteva demandare la definizione delle sanzioni agli enti locali ad un provvedimento «adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali».

Per tali motivi essa violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché l'art. 79, commi 3 e 4, dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, i quali imporrebbero comunque alla Provincia il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

2.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile od infondato.

Con successiva memoria depositata in data 27 aprile 2018 ha illustrato i motivi della propria opposizione.

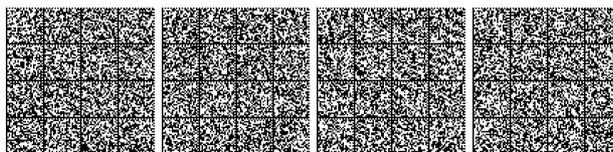
2.1.- La Provincia autonoma, richiamato il proprio precedente ricorso proposto - tra gli altri - contro i citati commi 475 e 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 e quello successivo, ancora pendente, proposto avverso l'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), ritiene che l'applicazione ai Comuni che ricadono nel territorio delle Province autonome della disposizione statale contenuta nell'art. 1, comma 475, lettera a), che definisce direttamente la sanzione conseguente al mancato rispetto dell'obiettivo del saldo positivo, non sia compatibile con le previsioni dello statuto speciale, che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale, richiamando gli artt. 79, commi 3 e 4, 80 ed 81 dello statuto speciale.

Si tratterebbe, secondo la medesima Provincia autonoma di Trento, di una potestà legislativa esclusiva, e quindi soggetta unicamente al limite dei principi costituenti norme di riforma economico-sociale e non a quello dei principi fondamentali delle materie di competenza concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, Cost., evocato dallo Stato.

Secondo la medesima resistente, spetterebbe invece alle Province autonome di Trento e di Bolzano la funzione di coordinamento della finanza pubblica provinciale, competenza che comprenderebbe anche la finanza locale, come si desumerebbe dal comma 3 dell'art. 79 dello statuto speciale.

2.2.- Inoltre, prosegue la Provincia autonoma di Trento, in ragione del comma 1 dell'art. 79 del medesimo statuto, esisterebbe un «sistema territoriale regionale integrato», costituito dalla Regione, dalle Province autonome e dagli enti locali, il quale concorrerebbe, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Poiché il comma 3 dell'art. 79 dello statuto speciale prevede espressamente che le Province autonome provvedano al coordinamento della finanza pubblica provinciale nei confronti degli enti locali - ponendo quindi in capo ad esse la responsabilità relativa al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - tanto dovrebbe valere anche con riferimento agli enti locali del territorio provinciale, in quanto enti del sistema territoriale integrato.

Rammenta la Provincia autonoma che, a mente del medesimo comma 3 del citato art. 79, spetta alle Province «definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza», ed in tal modo sarebbero state attribuite al medesimo ente anche le funzioni di vigilanza sul raggiungimento dei predetti obiettivi da parte degli enti del sistema integrato provinciale. Pertanto, gli enti locali sarebbero responsabili nei confronti della Provincia autonoma rispetto al mancato raggiungimento degli obiettivi dalla stessa assegnati, mentre essa risponderrebbe nei confronti dello Stato rispetto al raggiungimento degli obiettivi assegnati alla Provincia medesima.



Conseguentemente, si prosegue, la competenza legislativa connessa alla definizione delle sanzioni amministrative, per mancato adempimento degli obblighi in tale ottica individuati, dovrebbe ritenersi accedere alla competenza legislativa provinciale principale di definizione degli obiettivi da perseguire da parte degli enti locali.

2.3.- Secondo la resistente, quanto previsto dall'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016 dovrebbe essere letto in coerenza con le disposizioni statutarie, e quindi nel senso che gli obiettivi di pareggio di bilancio sono assicurati a livello di sistema territoriale integrato, sotto il coordinamento della Provincia autonoma di Trento. Da tanto deriverebbe ulteriormente che, nel caso in cui sia richiesto il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica a livello di sistema, qualsiasi inadempimento da parte di singoli enti non potrebbe essere sanzionato da parte dello Stato, ma rimarrebbe fermo il sistema sanzionatorio stabilito dalla Provincia per i propri enti inadempienti.

Per la Provincia autonoma di Trento sarebbe dunque erroneo il presupposto dal quale sarebbe partito lo Stato, secondo il quale gli enti locali del territorio trentino dovrebbero essere considerati separatamente dal «sistema integrato regionale»; tale sistema, al contrario, proprio in quanto da considerarsi unitariamente, resterebbe interamente governato dall'ente di riferimento finanziario che, per la finanza locale, sarebbe costituito dalla Provincia medesima.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, lettera *d*), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), in riferimento all'art. 117, terzo comma, per la materia di coordinamento della finanza pubblica, della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 475 e 476, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), e all'art. 79, commi 3 e 4, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La norma impugnata introduce modificazioni all'art. 8 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)».

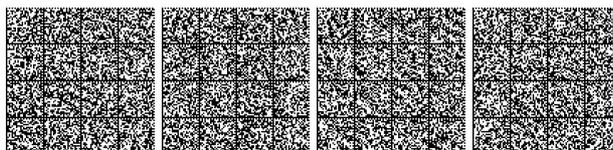
In particolare, l'art. 10, comma 2, lettera *d*), della legge prov. Trento n. 20 del 2016 prevede che «alla fine del comma 1 sono inserite le parole: “, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali. Con riferimento alle sanzioni previste per gli amministratori si applica quanto disposto dalla disciplina statale per le medesime fattispecie”».

Per effetto di tali modifiche, l'art. 8, comma 1, della legge prov. Trento n. 27 del 2010 risulta così formulato: «A decorrere dall'esercizio finanziario 2016 cessano di applicarsi le disposizioni provinciali che disciplinano gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali. Gli enti locali assicurano il pareggio di bilancio secondo quanto previsto dalla normativa statale e provinciale in materia di equilibrio dei bilanci. Con successivo provvedimento, adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali, sono definite le modalità di monitoraggio e certificazione delle sue risultanze, nel rispetto degli obiettivi fissati per il sistema territoriale provinciale integrato, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali. Con riferimento alle sanzioni previste per gli amministratori si applica quanto disposto dalla disciplina statale per le medesime fattispecie».

1.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tali prescrizioni sarebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con le relative norme interposte, costituite dall'art. 1, commi 475 e 476, della legge n. 232 del 2016, che dettano un articolato e diverso sistema di sanzioni in caso di mancato rispetto del saldo di equilibrio previsto dal comma 466 dell'art. 1 della medesima legge.

Secondo il ricorrente, il successivo comma 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 avrebbe escluso l'applicabilità dei precedenti commi 475 e 479 limitatamente alle sole Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Da ciò conseguirebbe che i commi 475 e 476 sarebbero applicabili a tutti gli enti locali, ivi compresi quelli della Provincia autonoma di Trento, e che la disposizione impugnata non potrebbe demandare la definizione di dette sanzioni a un provvedimento «adottato d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali».

La norma denunciata violerebbe quindi l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché l'art. 79, commi 3 e 4, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, che richiedono il rispetto dei principi in detto ambito materiale anche da parte della Provincia autonoma.



1.2.- La Provincia autonoma di Trento, dopo essersi costituita limitandosi a chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato, con memoria depositata in prossimità dell'udienza ha illustrato i motivi di tali richieste.

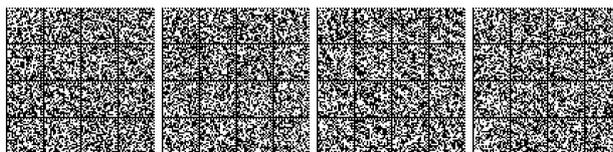
Essa ritiene che la disposizione statale che definisce la sanzione conseguente al mancato rispetto dell'obiettivo del saldo positivo contenuta nell'art. 1, comma 475, lettera *a*), della legge n. 232 del 2016 non sia applicabile ai Comuni che ricadono nel proprio territorio, in quanto tale prescrizione sarebbe incompatibile con gli artt. 79, commi 3 e 4, 80 e 81 dello statuto speciale, i quali attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale.

Rammenta, inoltre, la Provincia autonoma che, secondo quanto previsto dal medesimo comma 3 dell'art. 79, alle Province autonome spetterebbero sia la definizione dei concorsi e degli obblighi degli enti del sistema territoriale di rispettiva competenza, sia le funzioni di vigilanza sul raggiungimento dei predetti obiettivi da parte dagli enti del sistema integrato provinciale. Conseguentemente, la competenza connessa alla definizione delle sanzioni amministrative per il mancato adempimento di detti obblighi dovrebbe ritenersi accessoria a quella legislativa provinciale. Nel caso in cui sia richiesto il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica a livello di sistema, qualsiasi inadempimento da parte di singoli enti locali non potrebbe comunque essere sanzionato dallo Stato, in quanto rimarrebbe fermo il sistema sanzionatorio stabilito dalla Provincia per i propri enti.

2.- La questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 10, comma 2, lettera *d*), della legge prov. di Trento n. 20 del 2016 è fondata in riferimento all'art. 79, comma 3, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016.

La disposizione di cui al citato comma 475, lettere *a*) e *b*), già impugnata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevedeva che gli enti locali delle predette autonomie speciali «sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali» (sentenza n. 101 del 2018). Nella motivazione di detta sentenza si precisa, tra l'altro, che «[q]uesta Corte ha affermato - in tema di sanzioni agli enti locali insistenti sui territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano (e il principio è altresì valido per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) - che «la materia della finanza provinciale di Trento e di Bolzano è ispirata al principio dell'accordo, il quale nel caso di specie si è manifestato, tra l'altro, attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario - ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali da parte della competente sezione di controllo della Corte dei conti (sentenza n. 40 del 2014) - è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi assegnati alla finanza provinciale. Le disposizioni provinciali - emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo - assumono così carattere di 'parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati' (sentenza n. 40 del 2014). Tuttavia il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti locali delle autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici, i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni - nel caso in esame riferite ad un ordito normativo di matrice regionale o provinciale - commesse dagli enti locali. Dunque, a prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica - se inteso in modo conforme alla peculiare disciplina provinciale [e regionale] - non contrasta coi parametri statuari invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano pertanto infondate» (sentenza n. 94 del 2018)» (sentenza n. 101 del 2018).

Dal costante orientamento di questa Corte sui confini tra competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e competenza statutaria delle autonomie speciali in tema di finanza locale (*ex plurimis*, sentenze n. 94 del 2018, n. 40 del 2014 e n. 425 del 2004) emerge in modo inequivocabile come la definizione delle sanzioni applicabili spetti allo Stato, dal momento che, «per quel che attiene al sistema sanzionatorio, “[l]a finanza delle Regioni a statuto speciale è [...] parte della ‘finanza pubblica allargata’ nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica” (sentenza n. 425 del 2004). Ne consegue che - anche in relazione al sistema sanzionatorio che costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali



ai vincoli di finanza pubblica - non può essere ipotizzata “una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto [...] che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 101 del 2018).

In tal senso va letta la locuzione «fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell’art. 117 della Costituzione» contenuta nell’art. 79, comma 3, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige.

In sostanza la norma statutaria riconosce le prerogative del legislatore statale finalizzate ad assicurare la contestuale conformità dei comportamenti degli enti appartenenti alla finanza pubblica allargata che nel caso di specie si concretizzano nella predisposizione di un meccanismo di deterrenza unitario per le violazioni degli obblighi afferenti alla finanza stessa.

Coerente con tale principio è la formulazione del comma 475 dell’art. 1 della legge n. 232 del 2016, nel testo risultante dalla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale precedentemente richiamata, il quale stabilisce che gli enti locali della Provincia autonoma di Trento sono assoggettati a una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalla medesima Provincia autonoma in misura pari all’importo corrispondente allo scostamento registrato e che tale importo deve essere versato al bilancio della suddetta autonomia speciale. In quanto espressivo del principio di uniformità delle sanzioni sull’intero territorio nazionale, esso riflette la competenza statale relativa all’art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo alla tipologia di infrazione in esame.

3.- Per le esposte motivazioni, l’art. 10, comma 2, lettera *d*), della legge prov. Trento n. 20 del 2016 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui introduce, all’art. 8, comma 1, terzo periodo, della legge prov. Trento n. 27 del 2010, le parole «, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, comma 2, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), nella parte in cui introduce, nell’art. 8, comma 1, terzo periodo, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)», le parole «, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali».*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

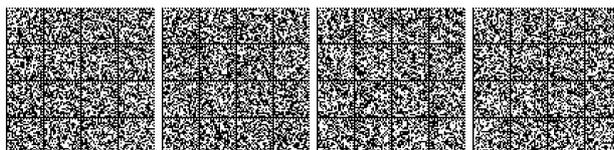
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 125

*Sentenza 8 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Gioco e scommesse - Risorse statali per il compenso dei concessionari e degli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco praticato mediante apparecchi Video Lottery Terminal - Riduzione pari a 500 milioni di euro su base annua a decorrere dall'anno 2015.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» art. 1, comma 649.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

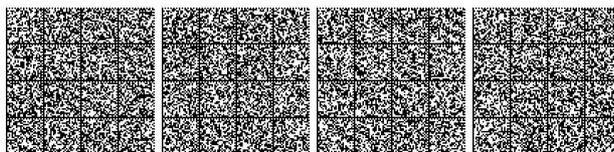
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promossi dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sedici ordinanze del 16 dicembre 2015 e sei del 17 novembre 2015, iscritte ai numeri da 144 a 153, da 158 a 160 e da 164 a 171 del registro ordinanze 2016 e al n. 80 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 35, 36, 37 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione della Cogetech spa e, a seguito della sua incorporazione, della Snaitech spa, della Intralot Gaming Machines spa, della NTS Network spa, della Codere Network spa, della Admiral-Gaming Network srl, della Lottomatica Videolot Rete spa, della Cirsa Italia spa, della SNAI spa e, a seguito di modifica della sua denominazione sociale, della Snaitech spa, della Only Games srl, della Ricreativo B spa, della Jolly videogiochi srl e altra, della Gamenet spa, della Cinque Punto Cinque srl, della Italy Qube srl, e della Sisal Entertainment spa, del Codacons, fuori termine, e dell'Associazione nazionale sezioni apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative - SAPAR, fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Carmelo Barreca per la Snaitech spa e altre, Francesco Cardarelli per la Codere Network spa e altra, Alessandro Botto per la Lottomatica Videolot Rete spa, Generoso Bloise per la Only Games srl e altra, Stefano Sbordoni per la Jolly videogiochi srl e altra, Ugo De Luca per la Cinque Punto Cinque srl e altra, Annalisa Lauteri per la Sisal Entertainment spa e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ventidue ordinanze di analogo tenore - di cui sedici del 16 dicembre 2015 (r. o. numeri 144, 147, 151, 152, 153, 158, 159, 160, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171 del 2016, e n. 80 del 2017) e sei del 17 novembre 2015 (r. o. numeri 145, 146, 148, 149, 150 e 164 del 2016) - il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

Tale disposizione, nel contesto della disciplina degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, sesto comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza» (di seguito anche: TULPS), ha introdotto una riduzione, pari a 500 milioni di euro su base annua a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e degli altri operatori della filiera.

Conseguentemente ha posto a carico dei concessionari l'obbligo di versare, in aggiunta a quanto trasferito allo Stato ordinariamente sulla base delle convenzioni di concessione, la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno. Ed ha stabilito che tale onere gravi su ciascun concessionario in misura proporzionale al numero di apparecchi ad esso riferibili alla data del 31 dicembre 2014, prevedendo che, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), adottato entro il 15 gennaio 2015, sia fatta la ricognizione del numero degli apparecchi da gioco riferibili a ciascun concessionario.

La stessa disposizione prevede inoltre che gli operatori di filiera debbano versare ai concessionari - complessivamente tredici società titolari di concessioni assentite nel 2013 - l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate, ma non anche dei compensi pattuiti con i singoli accordi contrattuali. I concessionari, poi, sono onerati di ripartire con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti per concordare, di nuovo, gli aggi e compensi dovuti.

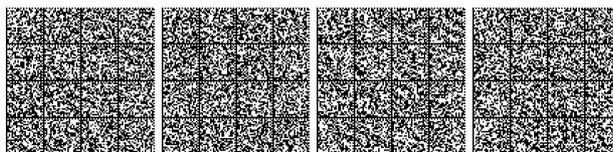
Il TAR rimettente riferisce di essere investito di plurimi giudizi originati da ricorsi proposti distintamente sia dalle società concessionarie dei suddetti giochi pubblici, sia da alcuni gestori operanti per le concessionarie, contro l'ADM e il Ministero dell'economia e delle finanze; ricorsi aventi ad oggetto l'annullamento del provvedimento del Direttore dell'Agenzia prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015, emesso in applicazione dell'art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, con il quale è stato determinato il numero degli apparecchi di cui all'art. 110, sesto comma, lettere a) e b), del r.d. n. 773 del 1931, riferibili a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, nonché la quota parte del versamento dell'importo di cui all'art. 1, comma 649, lettera b), della legge n. 190 del 2014, dovuto dai singoli concessionari in misura proporzionale al numero degli apparecchi a ciascuno di essi riferibili. Si tratta degli apparecchi del tipo Amusement with prizes (AWP) e Video lottery terminal (VLT) rientranti nella categoria del gioco lecito ai sensi dell'art. 110, sesto comma, lettere a) e b), del TULPS, in riferimento al quale sono selezionati mediante procedure ad evidenza pubblica i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco.

2.- Nelle ordinanze di rimessione il TAR Lazio formula argomentazioni sostanzialmente coincidenti a sostegno dei sollevati dubbi di legittimità costituzionale.

In particolare, il rimettente precisa che il rapporto tra lo Stato e i concessionari è regolato da apposite convenzioni, mentre quelli tra concessionari e gli altri operatori della filiera (gestori ed esercenti) da contratti di diritto privato. Osserva, inoltre, che il compenso spettante ai concessionari è calcolato in via residuale, in quanto è pari all'importo delle giocate dedotti sia le vincite pagate ai giocatori, sia gli importi dovuti agli altri operatori della filiera, gestori ed esercenti, sulla base dei contratti di diritto privato, sia gli importi dovuti all'ADM a titolo di canone di concessione, sia quanto spettante all'erario a titolo di prelievo unico (PREU), pari al 13 per cento delle giocate con AWP ed al 5 per cento delle giocate con VLT.

In punto di rilevanza, afferma il TAR di dover fare applicazione della disposizione censurata perché l'impugnato decreto direttoriale è stato adottato nell'esercizio di un potere del tutto vincolato, in applicazione della disposizione stessa, sicché la definizione del giudizio è condizionata dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente dà atto che, per valutare se vi sia stato il superamento del limite della proporzionalità rispetto all'obiettivo di interesse pubblico di nuove risorse per l'erario, sono stati disposti degli accertamenti istruttori di tipo economico, a seguito dei quali è emerso che rispetto all'intera filiera, l'incidenza del versamento imposto non appare - secondo il TAR - in contrasto con il principio di proporzionalità, non diversamente da quanto ritenuto, nella stessa materia della disciplina del gioco lecito, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 2015.



Con riferimento invece al riparto del suddetto prelievo forzoso, il TAR afferma che la norma censurata non solo contrasterebbe con il canone della ragionevolezza, quale limite all'esercizio della discrezionalità del legislatore, ma violerebbe anche il principio di parità di trattamento (art. 3 Cost.).

Con riguardo alla ragionevolezza, il rimettente osserva che l'intervento legislativo è avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera, nell'ambito della rete di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita). Però, mentre tale disposizione della legge di delega (poi di fatto non esercitata) prevede che la revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori debba avvenire «secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate», la norma censurata ha, invece, stabilito la riduzione in «quota proporzionale al numero di apparecchi [...] riferibili [ai concessionari] alla data del 31 dicembre 2014». Sebbene, quindi, sia stato fatto specifico riferimento alla norma che prevede il criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate, il parametro introdotto dalla norma impugnata, per ripartire tra i concessionari l'importo di 500 milioni di euro, è invece legato ad un dato fisso, qual è il numero degli apparecchi riferibili al concessionario al 31 dicembre 2014, o in sede di ricognizione successiva, e non, piuttosto, ad un dato di flusso quale i volumi di raccolta delle giocate. Sussisterebbe, dunque, la violazione del principio di ragionevolezza, sia per contraddittorietà intrinseca della disposizione che afferma di attuare una norma per poi discostarsene, sia perché prevede il riferimento ad un dato statico, ancorché soggetto ad aggiornamento, ossia al numero degli apparecchi riferibili a ciascun concessionario a una certa data, piuttosto che a un dato dinamico, cioè al volume di raccolta delle giocate. Ad avviso del rimettente, infatti, la capacità di reddito del concessionario e della relativa filiera è misurata dall'entità complessiva degli importi incassati piuttosto che dal numero degli apparecchi riferibili a ciascun soggetto.

La norma censurata contrasterebbe altresì con il principio di uguaglianza in quanto, posto che il riferimento al numero degli apparecchi non è indicativo del reddito conseguito da ciascun concessionario, la ripartizione della riduzione dei compensi può andare a beneficio degli operatori i cui apparecchi registrano un maggior volume di giocate e a detrimento degli operatori che ne registrano di meno. Si tratterebbe, pertanto, di una previsione normativa che viola i canoni di ragionevolezza e di uguaglianza nella presunzione che ciascun apparecchio abbia la stessa potenzialità di reddito, là dove quest'ultima dipende, invece, da una molteplicità di fattori, quali la differenza tra AWP e VLT, nonché la collocazione territoriale degli apparecchi.

La disposizione censurata, inoltre, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 41 Cost. che sancisce il principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

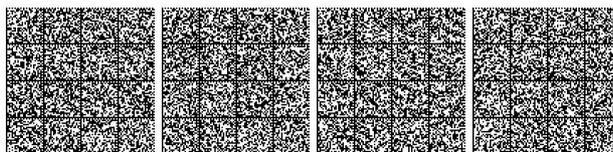
Al riguardo il collegio rimettente rileva che, qualora si tratti di soggetti privati che, nell'intraprendere attività di impresa, sostengono consistenti investimenti, la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio gode di una particolare tutela costituzionale riconducibile non solo all'art. 3 Cost., ma anche all'art. 41 Cost.

Parimenti irragionevole e lesiva della libertà economica dell'impresa sono - secondo il TAR - le previsioni di cui alle lettere a) e c) del censurato comma 649 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2015 (n. 190 del 2014).

In particolare, per quanto concerne i concessionari, il meccanismo imposto dal legislatore, di inversione del flusso dei pagamenti, aumenta il rischio, cui sono esposti i concessionari, per il mancato adempimento delle obbligazioni gravanti sugli altri operatori della filiera, senza che tale inadempimento faccia venire meno l'obbligo dei concessionari medesimi di versare allo Stato l'importo concernente l'intera filiera. Inoltre, le disposizioni della norma censurata sono idonee a riflettersi sulla libertà contrattuale anche dei gestori, in quanto l'imposizione di una negoziazione dei contratti appare incompatibile con l'incomprimibile autonomia delle parti di pervenire solo eventualmente ad un nuovo e diverso accordo negoziale. Il TAR rimettente osserva, ancora, come l'irragionevolezza delle disposizioni censurate e la lesività da parte delle stesse del principio di libertà dell'iniziativa economica privata sia ancora più evidente dal momento che, per effetto del nuovo meccanismo disegnato dalla norma, l'erogazione del compenso ai gestori, a differenza che per i concessionari, è rinviata nel tempo ed è subordinata alla sottoscrizione dei contratti rinegoziati con gli stessi.

3.- Si sono costituite nei giudizi di costituzionalità alcune delle parti dei giudizi a quibus, sia concessionari, sia gestori, insistendo, con argomentazioni che si sovrappongono a quelle del TAR, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

4.- È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, in via preliminare, ha chiesto a questa Corte di disporre la restituzione degli atti ai giudici a quibus in considerazione dello *ius superveniens*, costituito dell'art. 1, commi 920 e 921, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)». In via subordinata ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni.



In particolare, la difesa dello Stato osserva come sia mutato il quadro normativo a seguito dell'art. 1 citato, il quale, con il comma 920, ha abrogato la disposizione censurata così, di fatto, limitandone l'efficacia all'anno 2015, e, con il comma 921, ha dettato una norma di interpretazione autentica della disposizione censurata. La norma sopravvenuta prevede che la riduzione del compenso si applichi a ciascun operatore della filiera in misura proporzionale alla sua partecipazione alla distribuzione del compenso, sulla base dei relativi accordi contrattuali, tenuto conto della loro durata nell'anno 2015. Si tratterebbe, dunque, di una modifica incidente sulla prospettazione delle doglianze del rimettente.

5.- Le parti private costituite hanno depositato memorie sostenendo in particolare che, pur dopo l'intervenuto *ius superveniens*, permarrrebbero la rilevanza delle questioni nonché i dubbi di legittimità costituzionale espressi dal TAR.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ventidue ordinanze di analogo tenore, sopra indicate ed emesse tra il 17 novembre ed il 16 dicembre 2015, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»; disposizione questa che testualmente prevede: «A fini di concorso al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica e in anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera nell'ambito delle reti di raccolta del gioco per conto dello Stato, in attuazione dell'articolo 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stabilita in 500 milioni di euro su base annua la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Conseguentemente, dal 1° gennaio 2015:

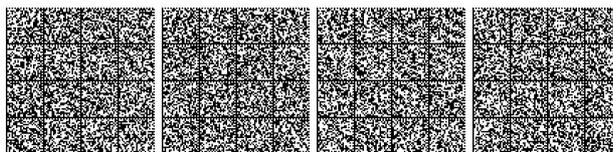
a) ai concessionari è versato dagli operatori di filiera l'intero ammontare della raccolta del gioco praticato mediante i predetti apparecchi, al netto delle vincite pagate. I concessionari comunicano all'Agenzia delle dogane e dei monopoli i nominativi degli operatori di filiera che non effettuano tale versamento, anche ai fini dell'eventuale successiva denuncia all'autorità giudiziaria competente;

b) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, in aggiunta a quanto versato allo Stato ordinariamente, a titolo di imposte ed altri oneri dovuti a legislazione vigente e sulla base delle convenzioni di concessione, versano altresì annualmente la somma di 500 milioni di euro, entro i mesi di aprile e di ottobre di ogni anno, ciascuno in quota proporzionale al numero di apparecchi ad essi riferibili alla data del 31 dicembre 2014. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adottato entro il 15 gennaio 2015, previa ricognizione, sono stabiliti il numero degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, riferibili a ciascun concessionario, nonché le modalità di effettuazione del versamento. Con analogo provvedimento si provvede, a decorrere dall'anno 2016, previa periodica ricognizione, all'eventuale modificazione del predetto numero di apparecchi;

c) i concessionari, nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite, ripartiscono con gli altri operatori di filiera le somme residue, disponibili per aggi e compensi, rinegoziando i relativi contratti e versando gli aggi e compensi dovuti esclusivamente a fronte della sottoscrizione dei contratti rinegoziati.».

Il TAR rimettente riferisce di essere investito da distinti ricorsi promossi sia dai concessionari del gioco lecito, sia da gestori operanti per i concessionari, contro l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) e il Ministero dell'economia e delle finanze, aventi ad oggetto l'annullamento del provvedimento del Direttore dell'Agenzia prot. 4076/RU del 15 gennaio 2015, emesso in applicazione del censurato art. 1, comma 649, della legge n. 190 del 2014, e con il quale è stata operata la ricognizione del numero degli apparecchi di cui all'art. 110, sesto comma, lettere a) e b), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza» (di seguito anche: TULPS), riferibili a ciascun concessionario alla data del 31 dicembre 2014, nonché la quota parte del versamento dell'importo di cui al citato art. 1, comma 649, lettera b), dovuto dai singoli concessionari in misura proporzionale al numero degli apparecchi a ciascuno di essi riferibili e per l'importo complessivo di 500 milioni di euro.

Le controversie riguardano il gioco lecito praticato ai sensi dell'art. 110, sesto comma, lettere a) e b), del TULPS, in riferimento al quale sono selezionati mediante procedure ad evidenza pubblica i soggetti cui affidare in concessione la realizzazione e conduzione della rete per la gestione telematica del gioco mediante apparecchi del tipo Amusement with prizes (AWP) e Video lottery terminal (VLT).



2.- Il TAR rimettente ritiene che la disposizione censurata si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza per contraddittorietà intrinseca della disposizione, in quanto l'intervento legislativo - avvenuto in dichiarata anticipazione del più organico riordino della misura degli aggi e dei compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori di filiera, nell'ambito della rete di raccolta del gioco per conto dello Stato, ed in attuazione dell'art. 14, comma 2, lettera g), della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), che prevede la «revisione degli aggi e compensi spettanti ai concessionari e agli altri operatori secondo un criterio di progressività legata ai volumi di raccolta delle giocate» - ha stabilito la riduzione delle risorse statali a titolo di compenso, in «quota proporzionale al numero di apparecchi riferibili [ai concessionari] alla data del 31 dicembre 2014»; in tal modo ha ancorato il criterio di ripartizione dei compensi ad un dato fisso, qual è il numero degli apparecchi riferibili a ciascun concessionario al 31 dicembre 2014, o in sede di ricognizione successiva, e non piuttosto ad un dato di flusso, quale i volumi di raccolta delle giocate.

Inoltre la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., ed in particolare il principio di uguaglianza e di ragionevolezza, in quanto, posto che il riferimento al numero degli apparecchi non è indicativo del reddito conseguito da ciascun concessionario, l'intervento del legislatore presume, irragionevolmente, che ciascun apparecchio abbia la stessa potenzialità di reddito, là dove quest'ultima dipende, invece, da una molteplicità di fattori. La irragionevole ripartizione del versamento imposto ai concessionari può - secondo il TAR - produrre un'alterazione del libero gioco della concorrenza tra gli stessi, favorendo quelli che in presenza di una redditività superiore per singolo apparecchio, si trovano a versare, in proporzione al volume di giocate raccolte, un importo minore, per cui possono destinare maggiori risorse agli investimenti, nonché gli operatori del settore dei giochi pubblici diversi da quelli contemplati dalle lettere a) e b) dell'art. 110 del TULPS.

Altresì la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 41 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata. I soggetti privati che, nell'intraprendere l'attività di impresa, sostengono consistenti investimenti, devono vedere tutelata la legittima aspettativa ad una certa stabilità nel tempo del rapporto concessorio.

Osserva ancora il rimettente che il previsto meccanismo di inversione dei flussi di pagamenti aumenta il rischio, cui sono esposti i concessionari, del mancato adempimento delle obbligazioni gravanti sugli altri operatori della filiera, senza che da tale mancato adempimento derivi il venir meno dell'obbligo dei concessionari di versare allo Stato l'importo di 500 milioni di euro concernente l'intera filiera.

Infine, con specifico riferimento ai gestori, il TAR del Lazio ritiene che la disposizione censurata violi gli artt. 3 e 41 Cost., sotto il profilo del mancato rispetto del principio di ragionevolezza e di libertà dell'iniziativa economica, in quanto il nuovo meccanismo disegnato dalla norma comporta che l'erogazione del compenso ai gestori, a differenza che per i concessionari, sia rinviata nel tempo e sia subordinata alla sottoscrizione dei contratti rinegoziati con gli stessi. Inoltre impone autoritativamente a detti gestori, in posizione di minore forza contrattuale rispetto ai concessionari esercenti pubbliche funzioni, di rinegoziare i contratti e, in caso di mancata rinegoziazione, prevede che nessun compenso possa essere loro erogato, anche se maturato nella vigenza di un precedente contratto di diritto privato.

3.- I suddetti vari giudizi incidentali vanno riuniti per connessione oggettiva e soggettiva, atteso che le ordinanze di rimessione investono la stessa disposizione, censurata con argomentazioni sovrapponibili.

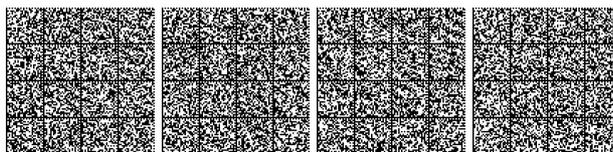
4.- Quanto all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale deve considerarsi che il TAR rimettente è chiamato a decidere della legittimità del menzionato decreto direttoriale dell'AMD sul presupposto della sussistenza di una situazione giuridica tutelata non solo dei concessionari, ma anche dei gestori. La valutazione di rilevanza operata dal TAR è plausibile perché, anche se il decreto impugnato riguarda direttamente solo la posizione dei concessionari, i gestori sono anch'essi interessati atteso che l'onere, come ripartito tra i concessionari, non può non riflettersi sui gestori in sede di rinegoziazione.

La disposizione censurata è costituisce il parametro di legittimità dell'atto impugnato e quindi certamente il TAR ne deve fare applicazione.

Inoltre il mancato esame di altri motivi di illegittimità del provvedimento impugnato, indicati nei distinti ricorsi introduttivi dei giudizi innanzi al TAR, non è preclusivo dell'ammissibilità della questione. Nel giudizio di costituzionalità non è sindacabile l'ordine logico secondo il quale il rimettente reputa, con motivazione non implausibile, di affrontare le varie questioni o i motivi di ricorso portati al suo esame (sentenza n. 132 del 2015).

Sussiste quindi la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Altresì la non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale è motivata diffusamente, nonché con riferimento a tutto il censurato comma 649: quindi sia alla lettera a), che riguarda gestori ed esercenti, sia alla lettera b), che riguarda i concessionari, sia alla lettera c), che prevede un obbligo per il concessionario di rinegoziazione degli accordi contrattuali, ma che ovviamente riguarda anche gli operatori della filiera con cui tale rinegoziazione dovrebbe aver luogo.



5.- Successivamente alle ordinanze di rimessione è sopravvenuta una nuova disposizione dichiaratamente interpretativa di quella censurata dal TAR.

In particolare, l'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» prevede, al comma 920, che «[i]l comma 649 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è abrogato», sicché il meccanismo del prelievo forzoso di 500 milioni di euro, secondo i criteri del censurato comma 649, cessa di operare per il 2016 ed è destinato ad avere applicazione solo per l'anno 2015.

Il successivo comma 921 del citato art. 1 della legge n. 208 del 2015 prevede che: «Il comma 649 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, si interpreta nel senso che la riduzione su base annua delle risorse statali a disposizione, a titolo di compenso, dei concessionari e dei soggetti che, secondo le rispettive competenze, operano nella gestione e raccolta del gioco praticato mediante apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, si applica a ciascun operatore della filiera in misura proporzionale alla sua partecipazione alla distribuzione del compenso, sulla base dei relativi accordi contrattuali, tenuto conto della loro durata nell'anno 2015».

6.- In ordine all'incidenza di tale *ius superveniens* sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR del Lazio, le posizioni delle parti e dell'interveniente divergono.

L'Avvocatura dello Stato ritiene che la sopravvenuta disposizione modifichi il complessivo quadro normativo di riferimento e richieda una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni ad opera del giudice rimettente con conseguente necessità di restituzione degli atti a quest'ultimo in tutti i giudizi.

Al contrario le parti private sostengono che i dubbi di legittimità costituzionale permangono, nella sostanza, non avendo la nuova disposizione modificato il nucleo essenziale della portata della disposizione censurata, sicché la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal giudice rimettente può essere apprezzata dalla Corte, senza che gli atti siano restituiti a quest'ultimo, né nei giudizi promossi dalle società concessionarie, né in quelli che vedono come originari ricorrenti alcuni gestori.

7.- Orbene, deve considerarsi che in generale, non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale espressi dal giudice rimettente.

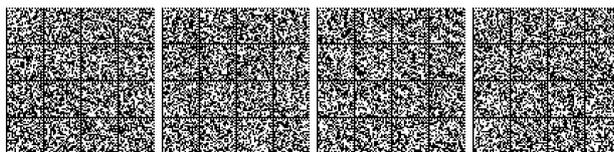
Può infatti questa Corte ritenere essa stessa che la nuova disposizione non alteri affatto la norma censurata quanto alla parte oggetto delle censure di legittimità costituzionale, oppure che la modifichi in aspetti marginali o in misura non significativa, sì che permangono le valutazioni del giudice rimettente in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione. Si è infatti talora affermato (sentenza n. 203 del 2016) che «la novella presenta un'incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita» e si è quindi ritenuto che essa «non è comunque idonea a mutare i termini della questione così come è stata posta dal giudice *a quo*»; talché è stata esclusa la necessità di restituzione degli atti al giudice rimettente.

Ove invece la nuova disposizione abbia un impatto maggiore in termini di incidenza sulla portata normativa della disposizione censurata, si da integrarla, modificarla o finanche abrogarla, in tutto o in parte, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente perché rivaluti i presupposti dell'incidente di costituzionalità.

Se poi in particolare la nuova disposizione non vale a revocare in dubbio la rilevanza della questione, ritenuta dal giudice rimettente, nel senso che essa comunque permane, si ha allora che la possibile incidenza dello *ius superveniens* va valutata essenzialmente con riferimento all'altro presupposto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la non manifesta infondatezza della questione.

Ed è proprio ciò che accade nei presenti giudizi giacché la rilevanza della questione permane invariata, come correttamente deducono le difese delle parti: il giudice rimettente, che ha motivato il presupposto della rilevanza con la necessità di fare applicazione della disposizione indubbiata al fine di decidere i plurimi ricorsi (di concessionari e di gestori), per accoglierli o rigettarli, dovrà non di meno fare applicazione della stessa disposizione anche dopo l'introduzione dello *ius superveniens*. Invece la nuova disposizione - l'art. 1, commi 920 e 921, della legge di stabilità per il 2016 - incide sull'altro presupposto dell'incidente di costituzionalità, nel senso che attiene proprio alla non manifesta infondatezza della questione, ritenuta dal giudice rimettente.

8.- A tal fine rileva in generale - affinché si possa procedere, nell'immediato, al controllo di costituzionalità piuttosto che restituire gli atti al giudice rimettente - non solo il contenuto della nuova disposizione, ove in ipotesi modellato sul principio *tempus regit actum*, ma anche il verso della sua incidenza. Ossia persiste, sotto questo profilo, la condizione di ammissibilità del giudizio incidentale non solo ove la nuova disposizione non escluda l'applicazione, *ratione temporis*, della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenza n. 257 del 2017), ma anche ove la prima incida su quest'ultima nel senso di aggravarne i denunciati vizi di legittimità costituzionale (sentenza n. 33 del 2018, che, per



escludere la restituzione degli atti al giudice rimettente, ha rilevato che «[l]e innovazioni si muovono [...] in direzione antitetica rispetto all'intervento auspicato dall'ordinanza di rimessione»). In questa evenienza - ove la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, quale ritenuta dal giudice rimettente, permanga nel suo nucleo essenziale - può essere questa stessa Corte a valutare il novum normativo per verificare la persistente sussistenza di tale condizione di ammissibilità del giudizio incidentale.

Quando invece, nei giudizi in via incidentale, l'intervento del legislatore è orientato nella stessa direzione dell'ordinanza di rimessione, con l'effetto di ridimensionare o finanche emendare i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal giudice rimettente, deve di norma essere investito il giudice rimettente perché rivaluti il presupposto dell'incidente di costituzionalità, costituito dalla non manifesta infondatezza della questione. Parimenti questa Corte (sentenza n. 43 del 2018) ha ritenuto di dover restituire gli atti al giudice rimettente - con sentenza piuttosto che con ordinanza - in un caso in cui sulla non manifesta infondatezza della sollevata censura di costituzionalità incideva una sopravvenuta pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, orientata nel senso di ridimensionare un vincolo derivante dalla normativa convenzionale sovranazionale, allegato dall'ordinanza di rimessione a fondamento delle censure di illegittimità costituzionale.

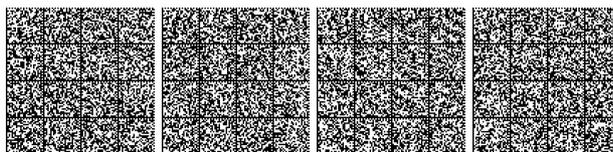
9.- Ciò premesso in generale, venendo ora ai giudizi in esame, è vero che il nucleo essenziale della disposizione censurata è rimasto invariato: il prelievo forzoso in favore dell'ADM per l'anno 2015 rimane tal quale nell'an e nel quantum. Immutata è questa provvista straordinaria in favore dell'erario; ciò che sembra essere al fondo dell'interesse delle parti costituite nel presente giudizio di costituzionalità ad una immediata decisione di questa Corte, senza restituzione degli atti al giudice rimettente. Va osservato che motivatamente e non implausibilmente il TAR - richiamando una pronuncia di questa Corte (sentenza n. 56 del 2015) che ha riguardato altro precedente aggravamento, introdotto con una disposizione della legge di stabilità per il 2011, degli obblighi dei concessionari del gioco lecito - ritiene che la disposizione censurata resista al test di proporzionalità di questo onere aggiuntivo, originariamente posto a carico solo delle società concessionarie, e che non alteri irrimediabilmente i piani economici dell'attività aziendale. Si tratterebbe di una sorta di sovraccanone dell'onere concessorio, ritenuto - dal TAR - non incompatibile con i conti economici delle società concessionarie, i quali sono stati presi in considerazione e valutati con riferimento ai due anni precedenti a quello al quale si riferisce il prelievo forzoso. Sicché la circostanza che il prelievo forzoso sia rimasto invariato - nello stesso importo di 500 milioni di euro - non rileva affatto al fine della persistenza, o no, dei presupposti della questione di legittimità costituzionale per la semplice, ma decisiva, ragione che l'an ed il quantum di questa prestazione obbligatoria non rientrano nell'oggetto della sollevata questione di legittimità costituzionale, così come delimitato dal TAR rimettente. Il quale ha invece appuntato le sue plurime censure sul riparto di quest'onere economico aggiuntivo, gravante originariamente solo sulle (tredici) società concessionarie e solo indirettamente sugli altri operatori della filiera del gioco lecito.

Diventa allora decisivo che la nuova disposizione (art. 1, commi 920 e 921, legge n. 208 del 2015) si muova nella stessa direzione del proprio delle censure denunciate dal TAR e potrebbe risultare idonea - nell'apprezzamento riservato al giudice rimettente - a ridimensionare la denunciata illegittimità della disposizione originaria, sì da rendere indispensabile una nuova valutazione del presupposto della non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

10.- Rileva infatti la circostanza - su cui si appuntano le censure del TAR del Lazio - che secondo la disposizione censurata, nella sua originaria formulazione, il prelievo forzoso è posto solo a carico delle società concessionarie sulla base del criterio costituito dal numero degli apparecchi da gioco lecito riferibili a ciascuna società, poi oggetto di ricognizione, concessionario per concessionario, ad opera del decreto del direttore dell'ADM impugnato innanzi al TAR; criterio criticato dal giudice rimettente sotto vari profili, in particolare per la sua irragionevolezza ed incoerenza e per la conseguente disparità di trattamento cui darebbe luogo. Non è invece disciplinata in alcun modo, né in alcuna misura, la traslazione di quest'onere economico sugli altri operatori della filiera del gioco lecito, che infatti l'impugnato decreto direttoriale non prende in considerazione, ma è approntato, in favore delle società concessionarie, un meccanismo di pressione indiretta, tanto radicale quanto invasivo - secondo il TAR - degli accordi contrattuali tra concessionari ed operatori della filiera (con conseguente sospetta violazione soprattutto dell'art. 41 Cost. sulla tutela dell'iniziativa economica privata): i quali ultimi (gestori ed esercenti) sono stati obbligati a versare ai concessionari tutto il ricavato del gioco lecito da essi attivato, al netto delle vincite erogate ai giocatori e del prelievo erariale unico (PREU), ma senza più la possibilità di trattenere il compenso pattuito, così invertendo il flusso dei pagamenti e del finanziamento dell'attività d'impresa, salva una non meglio precisata rinegoziazione degli accordi.

Orbene, lo *ius superveniens* interviene proprio su questo assetto normativo, innanzi tutto abrogandolo, con effetto ex nunc, sicché la disposizione censurata finisce per trovare applicazione, *ratione temporis*, per un solo anno (2015).

Inoltre il legislatore interviene anche sulla norma censurata con una disposizione definita interpretativa e quindi da intendersi qualificata come di interpretazione autentica. Ma quale che sia la sua natura - che sarà valutata dal giudice rimettente - certo è che l'onere del prelievo forzoso non è più a carico solo dei concessionari, ma grava su tutti gli operatori della filiera del gioco lecito e quindi anche su esercenti e gestori. Inoltre il criterio di riparto di tale onere è



basato non solo sul numero degli apparecchi riferibili ai concessionari, ma anche sulla partecipazione alla distribuzione del compenso cui ha diritto ciascun operatore della filiera secondo i relativi accordi contrattuali.

Ed allora il verso dell'intervento del legislatore, nella legge di stabilità per il 2016, è chiaramente orientato nello stesso senso dell'ordinanza del TAR. Infatti, secondo una diversa scelta di politica economica, il legislatore ha desistito dall'assegnare al prelievo forzoso a carico dei concessionari la stabilità di un istituto a regime, valido anche per gli anni successivi al 2015, optando invece, a partire dal 1° gennaio 2016, per un inasprimento dell'imposizione fiscale costituita dal PREU sulle giocate al fine di compensare il mancato introito del prelievo forzoso per gli anni successivi al 2015. Ha poi modificato profondamente - con disposizione sia essa a carattere di interpretazione autentica, sia in realtà innovativa con efficacia retroattiva - il contenuto precettivo della disposizione censurata. Il prelievo forzoso non è più solo a carico dei concessionari, ma «si applica a ciascun operatore della filiera», e per essi il criterio di riparto dell'onere economico aggiuntivo è fissato direttamente dalla legge (e non più affidato ad un'incerta rinegoziazione degli accordi contrattuali) in misura proporzionale alla partecipazione di ciascun operatore della filiera a valle dei concessionari (ossia esercenti e gestori) alla distribuzione del compenso sulla base dei relativi accordi contrattuali quanto all'anno 2015. Non essendoci più necessità di disciplinare la traslazione dell'onere economico dai concessionari ai gestori e agli esercenti, perché su di essi posto direttamente dalla legge in misura precisa, in quanto determinata sulla base di un dato fattuale "storico" (atteso che rilevano, in chiave retrospettiva, i compensi spettanti per l'attività già svolta dagli operatori della filiera nel corso del 2015 e previsti dagli accordi contrattuali), la nuova disposizione della legge di stabilità del 2015 non menziona l'obbligo per gestori ed esercenti di riversare ai concessionari il ricavato delle giocate, comprensivo del compenso loro spettante sulla base degli accordi contrattuali. Valuterà il giudice rimettente se in questa parte la disposizione censurata non debba ritenersi abrogata ex tunc per incompatibilità con la nuova disposizione (art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile).

11.- In conclusione, in questa situazione così profondamente modificata in melius - sia per i concessionari, inizialmente obbligati (dalla disposizione censurata) essi soli per l'intero ed ora (in forza della disposizione sopravvenuta) obbligati unitamente a tutti gli altri operatori della filiera, tenuti anch'essi in misura proporzionale ai compensi contrattuali del 2015; sia per gestori ed esercenti, inizialmente tenuti a riversare l'intero ricavato delle giocate, senza possibilità di trattenere il compenso loro spettante, ed ora obbligati anch'essi, ma solo in misura proporzionale ai compensi contrattuali del 2015 - è mutato, di conseguenza, anche il presupposto della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità, sicché si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente per valutare, in tutti i giudizi a quibus, se permangano, o no, ed eventualmente in quali termini, i dubbi di legittimità costituzionale originariamente espressi nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

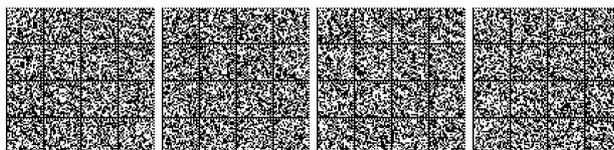
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 126

*Sentenza 22 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale del comprensorio Bagnoli-Coroglio - Procedimento di approvazione del programma di rigenerazione urbana - Erogazione dell'indennizzo relativo al trasferimento della proprietà delle aree e degli immobili del comprensorio attraverso strumenti finanziari.**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 33, commi 3, 9, 10, 12 e 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,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33, commi 3, 9, 10, 12 e 13, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dal Consiglio di Stato, nel procedimento vertente tra il Comune di Napoli e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con sentenza non definitiva del 23 maggio 2017, iscritta al n. 121 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2017.

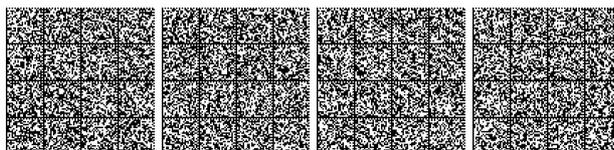
Visti gli atti di costituzione di Fallimento Bagnolifutura spa, di Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Fabio Cintioli per Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, con sentenza non definitiva del 23 maggio 2017 (reg. ord. n. 121 del 2017), ha sollevato due distinte questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 33 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.



1.1.- In primo luogo, è censurato - in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, nonché 118, primo comma, della Costituzione - l'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, nella parte in cui non è previsto che l'approvazione del programma di rigenerazione urbana, quanto al comprensorio Bagnoli-Coroglio, sia preceduta dall'intesa tra lo Stato e la Regione Campania e da una specifica valorizzazione del ruolo del Comune.

In secondo luogo, il giudice rimettente censura - in riferimento agli artt. 42, 101 e 117, primo comma, Cost., 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 - l'art. 33, comma 12, nel «testo vigente». In particolare, viene censurato l'inciso relativo all'importo da riconoscere al Fallimento Bagnolifutura spa, importo che «è versato alla curatela fallimentare mediante strumenti finanziari, di durata non superiore a quindici anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, emessi su mercati regolamentati dal Soggetto Attuatore, anche al fine di soddisfare ulteriori fabbisogni per interventi necessari all'attuazione del programma di cui al comma 8».

2.- Riferisce il giudice rimettente che il giudizio *a quo* trae origine dall'appello promosso nei confronti di due sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Campania: la sentenza della seconda sezione - Napoli, 22 marzo 2016, n. 1471 e la sentenza della prima sezione - Napoli, 20 luglio 2016, n. 3754.

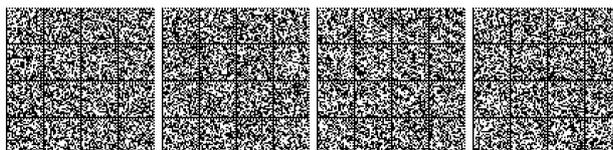
2.1.- La prima pronuncia ha respinto il ricorso del Comune di Napoli per l'annullamento dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 3 settembre 2015 e 15 ottobre 2015, intervenuti in attuazione dell'art. 33 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nel testo introdotto dall'art. 11, comma 16-*quater*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125.

Il TAR Campania ha rilevato che le citate disposizioni legislative hanno disciplinato la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale, con particolare riferimento al comprensorio di Bagnoli-Coroglio, prevedendo uno specifico programma alla cui formazione, approvazione e attuazione sono preposti un Commissario straordinario del Governo e un «Soggetto attuatore». Successivamente, i decreti impugnati hanno provveduto all'adozione di numerosi adempimenti previsti dal citato art. 33, con la costituzione di una «cabina di regia» e la nomina del Commissario straordinario e del Soggetto attuatore. Riguardo a quest'ultimo - già individuato per legge in Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa (da ora: Invitalia *spa*) - ne sono stati definiti i compiti, i primi interventi con i relativi finanziamenti e i rapporti con il Commissario straordinario, con il trasferimento alla stessa Agenzia della proprietà delle aree e degli immobili interessati dagli interventi, precedentemente in proprietà di Bagnolifutura spa, in fallimento. Ai sensi dell'originaria formulazione dell'art. 33, comma 12, inoltre, è stata stabilita la costituzione di una società per azioni allo scopo della salvaguardia e riqualificazione delle aree e degli immobili limitrofi al comprensorio di Bagnoli-Coroglio, riconoscendo alla procedura fallimentare di Bagnolifutura spa un indennizzo determinato sulla base del valore di mercato delle aree e degli immobili trasferiti, da versare mediante azioni o altri strumenti finanziari emessi dalla stessa società. Il successivo art. 11-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2016, n. 21, nondimeno, ha eliminato la società di scopo e ridefinito il meccanismo d'indennizzo della curatela fallimentare. Tale indennizzo, infatti, veniva riconosciuto per un importo corrispondente al valore di mercato delle aree e degli immobili trasferiti, come rilevato dall'Agenzia del demanio alla data del trasferimento della proprietà, da versare alla curatela fallimentare mediante strumenti finanziari di durata non superiore a quindici anni.

Il TAR Campania ha altresì respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente, sia in virtù della riscrittura del comma 12 da parte del d.l. n. 210 del 2015, come convertito, sia perché il Comune di Napoli non sarebbe stato legittimato a lamentare la violazione di prerogative regionali.

Con la seconda pronuncia, invece, è stato respinto il ricorso proposto dal Fallimento Bagnolifutura spa per l'annullamento del d.P.C.m. 15 ottobre 2015. In particolare, riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente in relazione all'indennizzo, il TAR Campania ha ritenuto che la novella di cui all'art. 11-*bis* del d.l. n. 210 del 2015, come convertito, faceva sì che i futuri sub-procedimenti, ancora non avviati, avrebbero dovuto necessariamente conformarsi al nuovo contesto giuridico, venendo così meno l'attualità dell'interesse a ricorrere.

2.2.- Ciò premesso, secondo il giudice rimettente, l'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sarebbe lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, nonché dell'art. 118, primo comma, Cost.



2.2.1.- La questione dovrebbe ritenersi senz'altro rilevante, poiché nei confronti degli atti amministrativi impugnati sono state sollevate in assoluta prevalenza doglianze di illegittimità derivata dall'asserita incostituzionalità della legislazione presupposta. L'accoglimento della questione, quindi, produrrebbe l'illegittimità degli atti impugnati.

Riguardo alla violazione delle competenze regionali, dovrebbero estendersi al caso di specie le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti di attribuzione. In particolare, questa Corte ha affermato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto (sentenza n. 110 del 1970; si vedano anche le sentenze n. 99 del 1991 e n. 285 del 1990)» (sentenza n. 195 del 2007). Dunque, sebbene la Regione Campania abbia chiesto il rigetto delle impugnazioni promosse dal Comune di Napoli, quest'ultimo non incontrerebbe alcun limite nel sollevare la detta questione in un giudizio pendente, la quale, in ogni caso, potrebbe comunque essere sollevata d'ufficio dal giudice.

2.2.2.- Nel merito, le disposizioni censurate sarebbero lesive degli indicati parametri costituzionali, in virtù della mancata previsione dell'intesa tra Stato e Regione, nonché dell'assenza di un più adeguato coinvolgimento procedimentale del Comune nell'approvazione del programma di rigenerazione urbana.

Secondo la ormai costante giurisprudenza costituzionale, l'urbanistica e l'edilizia devono essere ricondotte alla materia del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., di competenza concorrente (vengono richiamate l'ordinanza n. 314 del 2012; le sentenze n. 309 del 2011, n. 362 e n. 303 del 2003). In tale ambito, con specifico riferimento ai poteri urbanistici dei Comuni, la legge potrebbe sì modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, a condizione però di non annullarli o comprimerli radicalmente e di garantire adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (fra le molte, sono richiamate le sentenze n. 46 del 2014, n. 478 del 2002, n. 378 del 2000, n. 357 del 1998, n. 286 e n. 83 del 1997 e n. 61 del 1994). Nondimeno, il rispetto delle autonomie comunali dovrebbe armonizzarsi con la verifica e la protezione di «concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio» (sentenza n. 378 del 2000). Il che giustificerebbe l'eventuale emanazione di disposizioni legislative che incidano su funzioni già assegnate agli enti locali (è richiamata in particolare la sentenza n. 286 del 1997).

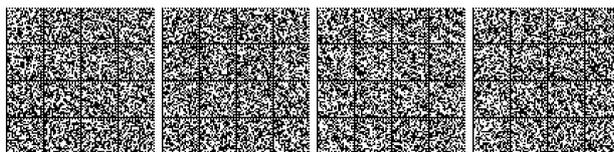
Ciò premesso, questa Corte avrebbe individuato nell'art. 118, primo comma, Cost. un peculiare elemento di flessibilità, diretto a superare la corrispondenza tra titolarità delle funzioni legislative e delle funzioni amministrative (sono richiamate le sentenze n. 232 del 2011, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). La questione, dunque, sarebbe incentrata intorno ai concetti di necessità e adeguatezza dell'intervento statale (è richiamata la sentenza n. 189 del 2015). Il meccanismo della chiamata in sussidiarietà, infatti, richiederebbe, da un lato, che la valutazione dell'interesse unitario alla base dell'allocazione in capo allo Stato delle funzioni amministrative sia proporzionata e ragionevole; dall'altro lato, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse. La legislazione statale, quindi, «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 261 del 2015).

Nella fattispecie in esame, in via teorica, ricorrerebbero i presupposti per l'accentramento in capo allo Stato. Senonché, tali presupposti non avrebbero trovato piena e corretta attuazione, attraverso il coinvolgimento della Regione e la valorizzazione del ruolo del Comune. Mancherebbe, in particolare, la necessaria intesa tra lo Stato e la Regione Campania, e il Comune di Napoli verrebbe nei fatti parificato agli altri enti che intervengono a vario titolo nel procedimento.

Dovrebbe tenersi presente, altresì, che nei casi d'intreccio di competenze s'imporrebbe comunque la previsione di procedure concertative e di coordinamento orizzontale, la cui omissione violerebbe il principio di leale collaborazione, da realizzarsi attraverso lo strumento dell'intesa (sono richiamate le sentenze n. 21 e n. 1 del 2016, n. 261 del 2015, n. 44 del 2014, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 50 del 2005).

Nel caso di specie vi sarebbe appunto un intreccio tra la materia ambientale, di competenza esclusiva dello Stato, a cui dovrebbe essere ricondotta la materia dei rifiuti (*ex multis*, vengono richiamate le sentenze n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009) e quella del «governo del territorio». Tuttavia, la disciplina prevista dall'art. 33 del d.lgs. n. 133 del 2014 non garantirebbe l'adeguato coinvolgimento regionale richiesto dall'indicata giurisprudenza costituzionale.

2.3.- Altresì illegittimo sarebbe l'art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, perché lesivo degli artt. 42, 101 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Protocollo addizionale alla CEDU.



2.3.1.- In particolare, il testo normativo non darebbe certezza del ristoro, che sarebbe destinato ad essere erogato mediante non meglio precisati «strumenti finanziari», per loro natura aleatori.

L'indefettibile requisito della «serietà e certezza» dell'indennizzo, infatti, non concernerebbe soltanto la formale previsione legislativa ed il parametro di quantificazione, ma l'effettività di quest'ultima. Sotto il primo profilo, la disposizione sarebbe immune da censure, prevedendo anzi un indennizzo corrispondente al valore di mercato, addirittura più favorevole rispetto alle indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui il valore di mercato è un dato tendenziale (tra le tante, è richiamata la sentenza n. 181 del 2011). Tuttavia, riguardo al secondo aspetto, il soggetto espropriato si troverebbe nella delicata condizione di potere ricevere quale controvalore dell'area sottrattagli strumenti finanziari di natura aleatoria, che rischierebbero di subire oscillazioni tali da ridurne il valore reale.

Tali strumenti non potrebbero essere utilizzati, almeno senza il consenso del destinatario, quale mezzo di pagamento.

Ciò si ricaverebbe dal diritto dei contratti e soprattutto dal comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), secondo cui i mezzi di pagamento non sono strumenti finanziari. Non a caso, la giurisprudenza civile avrebbe affermato più volte che può essere qualificata moneta soltanto il mezzo di pagamento, universalmente accettato, espressione delle potestà pubblicistiche di emissione e di gestione del valore economico, in conformità agli obiettivi stabiliti dall'ordinamento nazionale e sovranazionale (in particolare viene richiamata Cassazione civile, sezione seconda, sentenza 2 dicembre 2011, n. 25837; in argomento sono citate anche Cassazione civile, sezione terza, sentenza 12 gennaio 2012, n. 312, e Cassazione civile, sezioni unite, sentenza 18 dicembre 2007, n. 26617).

D'altronde, non si sarebbe mai dubitato che l'indennizzo debba essere erogato in denaro, o comunque con altro mezzo di pagamento. Né potrebbe diversamente argomentarsi sulla base di quella giurisprudenza amministrativa che ha riconosciuto la praticabilità nel sistema di prescrizioni di legge recanti forme di acquisizione di aree alternative alla espropriazione, in quanto sarebbe evidente che la disposizione censurata si ponga al di fuori di detto schema, poiché inserita in un vero e proprio procedimento espropriativo, seppure speciale e semplificato.

Ad avviso del giudice rimettente non vi sarebbe la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, poiché qualsivoglia approccio esegetico sarebbe inibito dal carattere perentorio della disposizione, nonché dalla mancanza nell'ordinamento di norme e principi in grado di consentire di colmare le lacune o emendare le norme con l'ausilio dell'analogia, specie in virtù dell'estesa definizione di strumento finanziario data dall'art. 1 del d.lgs. n. 58 del 1998.

3.- Con atto depositato il 10 ottobre 2017 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

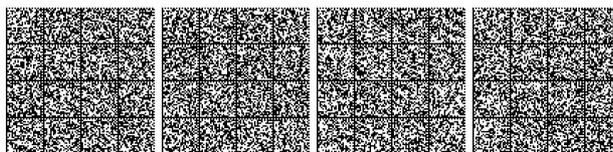
3.1.- Ai fini di una compiuta disamina delle questioni di legittimità costituzionale, la difesa dell'interveniente premette un'ampia ricostruzione dei fatti, tesa ad illustrare il contesto nel quale s'inserisce l'intervento del legislatore.

Il comprensorio di Bagnoli-Coroglio, infatti, sarebbe caratterizzato da condizioni di rilevante inquinamento ambientale, protratto da oltre venti anni e aggravatosi anche a causa delle condizioni di abbandono.

Già dal 2007 lo Stato e la Regione Campania avrebbero provveduto a stanziare risorse per gli interventi, nel 2010 attribuite al Comune di Napoli. A seguito del sequestro preventivo delle aree ex Italsider ed ex Ilva, disposto dal Tribunale di Napoli in data 8 aprile 2013, veniva nominata custode giudiziario la società Bagnolifutura spa, poi fallita. In data 14 agosto 2014 era disposto il dissequestro dell'area e si provvedeva alla stipula di un protocollo d'intesa per il risanamento e la bonifica del sito di Bagnoli-Coroglio. Interveniva, quindi, il d.l. n. 133 del 2014, come convertito, con la previsione di specifiche disposizioni per il comprensorio Bagnoli-Coroglio, quali, in particolare, la nomina di un Commissario straordinario e di un Soggetto attuatore, preposti alla realizzazione di un programma di risanamento.

Successivamente al ripristino del sequestro preventivo delle aree sopra ricordate, il Tribunale di Napoli nominava quale custode giudiziario il direttore generale della direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (ora direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque) del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che stipulava il 16 aprile 2015 con il Comune di Napoli un accordo di programma, riguardo al quale però il Comune non provvedeva a sottoscrivere le relative convenzioni attuative.

In tale contesto entrava in vigore il d.l. n. 78 del 2015, come convertito, di modifica dell'art. 33 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che delimitava l'ambito di intervento commissariale solo ed esclusivamente alle aree ricomprese nel sito di interesse nazionale già perimetrato e individuava direttamente in una società in house dell'amministrazione centrale il Soggetto attuatore degli interventi. Al contempo, fermo restando che l'adozione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana era comunque subordinato all'espletamento di una Conferenza di servizi, il Governo definiva un procedimento decisorio incentrato sulla costituzione di un'apposita cabina di regia, partecipata, tra gli altri, dalla Regione Campania e dal Comune di Napoli. Intervenivano così i vari provvedimenti attuativi



(quali la nomina del Commissario straordinario e del Soggetto attuatore), dando impulso al Commissario per l'adozione di tutti gli atti necessari, ivi compresa la sottoscrizione delle predette convenzioni attuative direttamente da parte del Soggetto attuatore. Il 4 dicembre 2015, nondimeno, il Sindaco di Napoli comunicava di aver sottoscritto le convenzioni originarie e, dunque, veniva dato immediato avvio, da parte del Soggetto attuatore, agli interventi necessari.

In data 14 aprile 2016 la Conferenza di servizi esprimeva parere favorevole all'approvazione dell'intervento avente a oggetto l'esecuzione e la realizzazione del piano di caratterizzazione delle aree già di proprietà di Bagnolifutura spa, ivi comprese quelle sotto sequestro giudiziario. Con i decreti commissariali del 10 e del 16 giugno 2016 erano adottati i contenuti stralcio del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana e approvati i tre progetti propedeutici e strumentali relativi all'attuazione del piano. Si dava così avvio alle procedure per l'affidamento delle attività, fortemente condizionate dalle decisioni del Tribunale di Napoli in merito all'autorizzazione all'accesso alle aree sottoposte a sequestro. Le attività di caratterizzazione, tuttavia, venivano effettuate, essendo già stata individuata e contrattualizzata l'impresa che materialmente avrebbe eseguito le stesse. Sulla base degli esiti delle analisi di caratterizzazione potevano, quindi, essere definite le operazioni di bonifica necessarie.

Infine, mediante l'Accordo interistituzionale sottoscritto in data 19 luglio 2017, il Governo, la Regione Campania ed il Comune di Napoli concordavano gli indirizzi e i contenuti, ai fini dell'aggiornamento del programma, da adottare secondo le modalità previste dall'art. 33 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito. Le parti s'impegnavano, ciascuna per le proprie competenze, all'individuazione ed alla destinazione delle necessarie risorse finanziarie, anche con il coinvolgimento di soggetti istituzionali diversi, nonché ad istituire un tavolo per definire le priorità e l'individuazione delle relative risorse per l'attuazione degli interventi in ambito di infrastrutture trasportistiche, unitamente ad un tavolo tecnico per la definizione dei tempi e delle modalità tecniche ed economiche.

3.2.- Riguardo alla questione relativa all'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, secondo l'Avvocatura generale dello Stato la stessa dovrebbe ritenersi inammissibile e comunque infondata.

3.2.1.- In via preliminare, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio di Stato, sarebbe evidente la carenza di legittimazione del Comune di Napoli a dedurre la violazione delle competenze regionali, con conseguente difetto di rilevanza della questione ai fini dell'incidente di costituzionalità. Riconoscere al Comune il potere di dolersi di una violazione delle competenze regionali significherebbe ledere la sfera di autonomia della Regione, che non riterrebbe affatto violate le sue prerogative.

Il richiamo ai limiti ampi del giudizio in materia di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato non sarebbe pertinente, in quanto non si potrebbe prescindere dalla titolarità della competenza del potere e dalla necessaria verifica della legittimazione processuale del Comune a dedurre vizi concernenti una presunta lesione delle competenze regionali.

La possibilità per il giudice di sollevare la questione anche d'ufficio, infine, non aggiungerebbe nulla, poiché la questione non sarebbe stata in concreto sollevata d'ufficio e, comunque, anche in questa ipotesi, il giudice *a quo* non avrebbe potuto sottrarsi alla previa verifica della legittimazione processuale del Comune di Napoli, con i medesimi esiti negativi.

3.2.2.- Nel merito, la disciplina censurata atterrebbe alla «tutela dell'ambiente», di potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Risulterebbe evidente che, per le aree di rilevante interesse nazionale e, in particolare, per il comprensorio di Bagnoli-Coroglio, il livello adeguato al quale allocare le relative competenze amministrative sarebbe quello statale. Ciò si evincerebbe anche dal riferimento ai principi di sussidiarietà e adeguatezza contenuto all'art. 33, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, - sia per l'impegno programmatico, sia per l'impegno finanziario e tecnico-operativo - nel conseguimento degli obiettivi di bonifica e di quelli di rigenerazione urbana, anche in ragione della complessità e della dimensione degli interventi da realizzare, nonché della necessità di recuperare il tempo perso e di superare la frammentazione delle competenze.

Al contempo, gli obiettivi essenziali e prioritari, quali quelli del risanamento ambientale e della rigenerazione urbana, già alla stregua della disciplina vigente in tema di bonifica dei siti contaminati (artt. da 239 a 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»), risulterebbero tra loro strettamente connessi. Infatti, i contenuti ed i tempi della bonifica discenderebbero dalle utilizzazioni previste per le aree dopo l'intervento, cosicché non sarebbe possibile bonificare senza predeterminare la destinazione urbanistica delle singole aree, poiché proprio in funzione della destinazione urbanistica di queste dovrebbero essere definite le condizioni, le modalità ed i parametri di riferimento della bonifica da effettuare. Come previsto dagli artt. 252 e 252-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, nei casi in cui il responsabile dell'inquinamento non sia individuabile o non provveda, e non provveda neanche



il proprietario o altro soggetto interessato, la bonifica è di competenza dell'amministrazione statale. Ed in base a tale disciplina, l'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi costituisce variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (art. 252, comma 6).

Quindi, l'attrazione delle funzioni urbanistiche nell'ambito del programma complessivo, nella misura in cui una variante della pianificazione preesistente dovesse risultare necessaria al perseguimento degli scopi della bonifica, costituirebbe momento qualificante già della disciplina legislativa ordinaria vigente. In ogni caso, la programmazione e, quindi, l'attuazione di un qualsiasi piano di risanamento ambientale delle aree interessate da condizioni di degrado non potrebbe prescindere dalla preventiva identificazione del programma di rigenerazione urbana da realizzare sulle aree medesime e, pertanto, della relativa destinazione urbanistica, essenziale per la stessa definizione di condizioni, modalità e parametri di riferimento della bonifica da effettuare.

Lo stesso giudice *a quo*, d'altronde, avrebbe riconosciuto l'improcrastinabilità degli interventi nel comprensorio di Bagnoli-Coroglio e della legittimità dell'intervento statale. Pertanto, sarebbe evidente che il presupposto idoneo a giustificare la compressione delle competenze ordinarie della Regione non potrebbe consistere nell'intesa "forte", in quanto ciò rischierebbe di creare una situazione di stallo tale da vanificare la *ratio* della norma e comportare la sostanziale rinuncia a conseguire gli obiettivi di pubblico interesse di riqualificazione dell'area.

3.2.3.- Il censurato art. 33, nondimeno, assicurerebbe comunque alla Regione Campania e al Comune di Napoli una partecipazione procedimentale rafforzata, equivalente a quella che, in applicazione dell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), avrebbe l'autorità preposta alla tutela di interessi pubblici sensibili o costituzionalmente prioritari (salute, ambiente, beni paesaggistici e culturali), nella dialettica con le altre amministrazioni pubbliche.

La Regione, infatti, partecipa alla cabina di regia - alla quale è demandata la definizione degli indirizzi strategici per l'elaborazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana - nonché alla Conferenza di servizi, che si esprime sulla proposta di programma predisposta da Invitalia spa e condivisa dal Commissario del Governo. Inoltre, il Presidente della Regione prende parte alla seduta del Consiglio dei ministri in cui, in caso di mancato accordo in conferenza, il programma è oggetto di approvazione. In tal modo, un'eventuale decisione non condivisa dalla Regione potrebbe essere adottata solo attraverso un'articolata istruttoria ed in tempi sufficienti ad assicurare una valutazione approfondita.

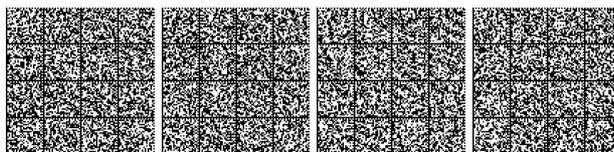
Ancor più evidente sarebbe la mancanza di una compressione delle competenze del Comune, che partecipa anch'esso alla cabina di regia ed è obbligatoriamente consultato dal Soggetto attuatore nell'elaborazione del progetto di programma. Inoltre, il Comune può chiedere, nell'ambito della Conferenza di servizi, la rivalutazione delle proposte non accolte, ferma la necessità, in caso di non recepimento delle stesse, dell'approvazione del Consiglio dei ministri. Tra l'altro, la prima versione del programma adottata con i decreti commissariali del 10 e 16 giugno 2016 sarebbe stata condivisa, oltre che dalla Regione Campania, anche dal Comune di Napoli, che avrebbe sempre preso parte alle riunioni della cabina di regia e della Conferenza di servizi.

Dunque, non si sarebbe verificato (né sarebbe configurabile) alcun vulnus delle potestà regionali e comunali. Nel caso di specie, infatti, come riconosciuto dallo stesso giudice rimettente, sarebbe ravvisabile quell'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative che giustifica, secondo lo schema della chiamata in sussidiarietà, la deroga all'ordinario criterio di riparto (sono richiamate le sentenze n. 261 del 2015, n. 179 e n. 163 del 2012 e n. 303 del 2003). Risulterebbero previsti, inoltre, una pluralità di momenti e strumenti di raccordo e concertazione, atti a consentire un adeguato coinvolgimento della Regione e del Comune interessati (sono richiamate, proprio per i poteri comunali in materia urbanistica, le sentenze n. 478 del 2002, n. 378 del 2000 e n. 286 del 1997), sicché non si potrebbe dubitare che le disposizioni censurate rispettino pienamente l'assetto costituzionale delle competenze ed il principio di leale collaborazione.

Dovrebbe tenersi presente, da ultimo, che mediante l'Accordo interistituzionale del 19 luglio 2017, il Governo, la Regione Campania, il Comune di Napoli e le istituzioni interessate all'intervento nel comprensorio di Bagnoli-Coroglio avrebbero condiviso, in forma vincolante, non soltanto i contenuti dell'aggiornamento del primo stralcio del programma, ma anche le modalità di ulteriori integrazioni o modifiche.

3.3.- Venendo alle questioni relative all'art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, l'Avvocatura generale dello Stato asserisce che le stesse sarebbero da considerarsi inammissibili per sopravvenuto difetto di rilevanza.

L'art. 13-*bis* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123, infatti, ha modificato la disposizione censurata. In particolare, è ora previsto che l'importo dovuto alla curatela fallimentare è versato dal Soggetto attuatore «entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, facendo comunque salvi gli effetti di



eventuali opposizioni del Commissario straordinario del Governo, del Soggetto Attuatore, della curatela fallimentare o di terzi interessati, da proporre, nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 54 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della legge di conversione del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, ovvero, se successiva, dalla data della conoscenza della predetta rilevazione; per l'acquisizione della provvista finanziaria necessaria al suddetto versamento e anche al fine di soddisfare ulteriori fabbisogni per interventi necessari all'attuazione del programma di cui al comma 8, il Soggetto Attuatore è autorizzato a emettere su mercati regolamentati strumenti finanziari di durata non superiore a quindici anni».

L'importo da versare entro un anno alla curatela fallimentare dovrebbe ritenersi certamente una somma di denaro, superandosi così tutte le censure sollevate in questa sede. Dunque, poiché come emergerebbe dalla stessa ordinanza di rimessione la disposizione censurata non avrebbe avuto ancora attuazione, andrebbe ordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un rinnovato esame dei termini della questione (sono richiamate a tal proposito le ordinanze n. 200 del 2017 e n. 378 del 2008).

4.- Con memoria depositata il 6 luglio 2017 (procura speciale depositata in data 11 luglio 2017), si è costituita la curatela del Fallimento Bagnolifutura spa, parte appellante nel giudizio *a quo*, la quale ha chiesto che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, in quanto individuerrebbe una forma d'indennizzo priva dei requisiti di certezza e serietà del ristoro, così come delineati dalla giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, anche alla luce dei principi della CEDU.

5.- Con memoria depositata il 10 luglio 2017, si è costituita Invitalia spa, parte nel giudizio *a quo*, chiedendo il rigetto delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, perché inammissibili e infondate.

5.1.- Premessa anche in tal caso una ricostruzione delle vicende normative e giurisdizionali alla base del giudizio innanzi a questa Corte, la difesa di Invitalia spa si sofferma sulla questione relativa all'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

5.1.1.- In via preliminare, la parte costituita evidenzia come l'attuazione del programma di bonifica e risanamento del sito Bagnoli-Coroglio starebbe proseguendo nel pieno rispetto del principio della leale collaborazione fra amministrazioni. L'Accordo interistituzionale del 19 luglio 2017, in particolare, sembrerebbe smentire l'impossibilità di dare una lettura costituzionalmente orientata alle disposizioni dell'art. 33 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito. Inoltre, pur in assenza dell'intesa fra Stato e Regione a monte dell'approvazione del programma di bonifica e risanamento, quell'esigenza di collaborazione fra le amministrazioni interessate risulterebbe comunque pienamente assicurata in concreto a valle, in sede di attuazione del programma medesimo. Proprio la sottoscrizione dell'accordo testimonierebbe il difetto d'interesse ad agire del Comune stesso e, sotto questo profilo, l'inammissibilità della questione di costituzionalità per difetto di motivazione sul profilo specifico.

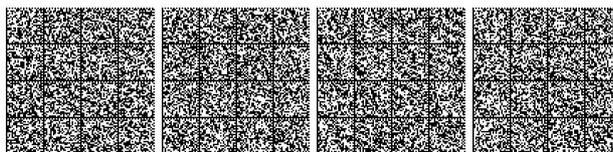
5.1.2.- Ciò chiarito, le disposizioni censurate sarebbero rispettose dei parametri costituzionali richiamati dall'ordinanza di rimessione.

L'esigenza straordinaria d'intervenire con immediatezza e di garantire una gestione unitaria del programma di bonifica e risanamento del sito di Bagnoli-Coroglio sarebbe evidente e connessa allo stato di degrado in cui verserebbe l'area, nonché allo stallo delle iniziative volte a porvi rimedio. Nel caso di specie, l'attività e gli interventi di bonifica ambientale sarebbero strettamente condizionati dalla (e conseguenti alla) preventiva definizione di un adeguato e puntuale programma di rigenerazione urbana, il quale, a sua volta, postulerebbe l'esercizio di funzioni propriamente programmatiche a livello urbanistico.

Se, dunque, l'attività di tutela dell'ambiente potrebbe implicare anche il coinvolgimento delle funzioni appartenenti ad altre materie, allora sarebbe evidente come debba comunque ritenersi prevalente ed assorbente la prima, con la conseguenza che non sarebbe nemmeno necessario ottenere la previa intesa con la Regione, ma solo garantirne il coinvolgimento in fase di attuazione.

Inoltre, si tratterebbe di materie amministrative e perciò il criterio di loro allocazione starebbe nell'art. 118 Cost., che in questo caso non potrebbe che radicare la competenza in capo allo Stato. D'altronde, funzioni analoghe sarebbero ordinariamente esercitate a livello statale, senza che si sia mai dubitato della conformità di un tale modello di allocazione delle funzioni con l'art. 118 Cost. (come per il d.lgs. n. 152 del 2006, ove si disciplinano le attività di bonifica dei siti di interesse nazionale).

In realtà, la logica del riparto delle competenze non subirebbe alcuna rilevante alterazione, poiché le disposizioni in esame riconoscerebbero espressamente al Comune un ruolo di primario rilievo nelle fasi di programmazione ed attuazione degli interventi di bonifica ambientale. Tenuto presente che in questa materia le competenze comunali, di per sé, non riceverebbero alcuna diretta garanzia costituzionale, il Comune ben potrebbe esercitare le sue funzioni attra-



verso gli specifici meccanismi previsti dalla disciplina di riferimento. Ed invero, il legislatore avrebbe previsto, tanto in favore della Regione Campania, quanto del Comune di Napoli, proprio quella doverosa garanzia partecipativa cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale (è richiamata, in particolare, la sentenza n. 7 del 2016).

5.3.- Per quanto concerne la questione relativa all'art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, anche secondo la difesa di Invitalia spa la stessa non sarebbe più attuale, in virtù della modifica alla disposizione censurata ad opera del comma 13-*bis* del d.l. n. 91 del 2017, come convertito. Tenuto conto che la vecchia formulazione non avrebbe ancora trovato attuazione, la questione sollevata dal Consiglio di Stato non potrebbe essere decisa da questa Corte, spettando al giudice rimettente, in caso di *ius superveniens*, la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate (è richiamata l'ordinanza n. 200 del 2017).

In ogni caso, anche la precedente formulazione dell'art. 33, comma 12, sarebbe rispettosa dei presupposti di cui all'art. 42, terzo comma, Cost. Il ristoro, infatti, troverebbe espressa previsione legislativa, così come le modalità per la sua quantificazione, basata sul valore di mercato e affidata all'Agenzia del demanio, ovvero ad un organo terzo ed imparziale, dotato di specifiche competenze tecniche in materia.

D'altronde, quando un'area è contaminata in maniera tale da superare le soglie cautelative previste dall'ordinamento, scatterebbe in capo all'autore dell'inquinamento l'obbligo di bonificarla, oltre che di predisporre misure di sicurezza di emergenza (viene richiamata, per tutte, l'ordinanza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 25 settembre 2013, n. 21). Il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento, ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, avrebbe davanti a sé una scelta: o spontaneamente bonificare e mantenere così la proprietà del fondo, acquisendo il diritto a rivalersi per il tantumdem dei relativi costi verso il responsabile dell'inquinamento; oppure non bonificare, lasciando allo Stato il compito di farlo, ma in tal caso rassegnandosi allo spossessamento e, immediatamente dopo, all'esproprio del fondo, potendo solo agire per eventuali danni contro il suo dante causa e sempre che ne sussistano i presupposti.

Dunque, utilizzando quale *tertium comparationis* la disciplina di cui agli artt. 242 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006, la scelta effettuata nel caso di specie non sarebbe affatto irragionevole e non provocherebbe alcuna discriminazione a carico del Fallimento Bagnolifutura spa. Anzi, si garantirebbe alla sua sfera patrimoniale una ben maggiore tutela, poiché l'entità degli interventi sull'area di Bagnoli lascerebbe programmare una sua futura riutilizzazione, la quale potrebbe generare profitti.

6.- Con memoria depositata il 30 aprile 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le conclusioni rassegnate nell'atto d'intervento, soffermandosi, in particolare, sulle vicende successive alla rimessione degli atti a questa Corte.

6.1.- Infatti, in attuazione dell'Accordo interistituzionale del 19 luglio 2017, la cooperazione sarebbe proseguita con ulteriori incontri, tavoli tecnici e riunioni della cabina di regia, con la partecipazione del Comune di Napoli e della Regione Campania, che hanno condotto alla stesura di un aggiornamento del programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, successivamente approvato dalla Conferenza di servizi. Il nuovo piano, in particolare, avrebbe recepito tutte le istanze del Comune di Napoli, che proprio attraverso il Sindaco avrebbe manifestato piena soddisfazione per la cooperazione istituzionale realizzatasi.

Ciò confermerebbe che alla Regione sarebbe stato garantito un ruolo paritetico a quello del Governo e del Commissario straordinario e, soprattutto, una posizione analoga a quella che sarebbe derivata dal previo raggiungimento di un'intesa. Inoltre, al Comune di Napoli sarebbe stato riservato un coinvolgimento nei relativi procedimenti istruttori e decisionali pienamente in linea con quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale ai sensi dell'art. 118 Cost.

Dunque, pur nell'indubbia autonomia del giudizio di legittimità costituzionale rispetto al giudizio *a quo* (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 242 e n. 162 del 2014, n. 120 del 2013, n. 274 e n. 42 del 2011), i fatti di concertazione istituzionale in questione sarebbero «fatti tipizzati», che atterrebbero al significato e alla portata della norma sottoposta a giudizio e non potrebbero non essere presi in considerazione ai fini dell'individuazione formale degli interessi in gioco considerati dal legislatore.

7.- Con memoria depositata il 30 aprile 2018, Invitalia spa ha confermato quanto argomentato nell'atto di costituzione in giudizio, fornendo ulteriori elementi di valutazione.

7.1.- In particolare, con riferimento all'art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, la parte sottolinea che, qualora in fase di esecuzione della legge censurata sorgano problemi a carico della curatela del Fallimento Bagnolifutura spa, la stessa avrebbe tutti gli strumenti di difesa della propria posizione soggettiva, proprio in base a tale legge. Inoltre, la tutela dei creditori evocata dalla curatela fallimentare potrebbe avvenire solo attraverso la sollecita soddisfazione dell'interesse pubblico alla riqualificazione di un'area abbandonata e in degrado. Soltanto in tal modo, infatti, i beni facenti capo al fallimento acquisterebbero un certo valore.



*Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, con sentenza non definitiva del 23 maggio 2017, ha sollevato due distinte questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 33 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

1.1.- In primo luogo, viene censurato l'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, nella parte in cui non è previsto che l'approvazione del programma di rigenerazione urbana, quanto al comprensorio Bagnoli-Coroglio, sia preceduta dall'intesa tra lo Stato e la Regione Campania e da una specifica valorizzazione del ruolo del Comune.

Le disposizioni lederebbero gli artt. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, nonché 118, primo comma, della Costituzione, perché, da un lato non sarebbero previste adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali; dall'altro lato verrebbe nei fatti parificato il ruolo del Comune a quello degli altri enti che intervengono a vario titolo nel procedimento.

1.2.- In secondo luogo, è oggetto di censura l'art. 33, comma 12, nel «testo vigente», nella parte in cui prevede che l'importo da riconoscere al Fallimento Bagnolifutura spa «è versato alla curatela fallimentare mediante strumenti finanziari, di durata non superiore a quindici anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, emessi su mercati regolamentati dal Soggetto Attuatore, anche al fine di soddisfare ulteriori fabbisogni per interventi necessari all'attuazione del programma di cui al comma 8».

La disposizione sarebbe lesiva degli artt. 42, 101 e 117, primo comma, Cost., 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, poiché il ristoro verrebbe ad essere erogato mediante non meglio precisati «strumenti finanziari», per loro natura aleatori, in pregiudizio dell'indefettibile requisito della serietà e certezza dell'indennizzo.

2.- Prima dell'esame del merito delle questioni deve ritenersi non rilevante che le stesse siano state promosse con la forma di sentenza non definitiva anziché di ordinanza, dal momento che «il giudice *a quo* - dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa - ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (sentenze n. 275 del 2013 e n. 256 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 151 e n. 94 del 2009 e n. 452 del 1997).

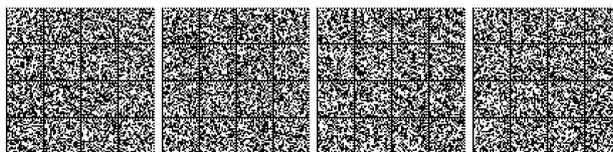
3.- Sempre in via preliminare deve rilevarsi che la curatela del Fallimento Bagnolifutura spa, sebbene costituitasi il 6 ottobre 2017, ha depositato la procura speciale successivamente, in data 11 ottobre 2017.

Ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la costituzione delle parti deve avvenire entro il termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale*, mediante il deposito in cancelleria della procura speciale (sentenza n. 364 del 2010, ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

Poiché il provvedimento di rimessione è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 20 settembre 2017 e dunque il termine per la costituzione delle parti scadeva il 10 ottobre 2017, la costituzione del Fallimento Bagnolifutura spa è inammissibile.

4.- Con specifico riferimento alle questioni relative all'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, va precisato che il giudice *a quo*, sebbene richiami, quale parametro costituzionale violato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», svolge le proprie argomentazioni in riferimento alla «tutela dell'ambiente». L'indicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. appare un mero errore materiale, tenuto conto che entrambe le potestà esclusive statali sono indicate dall'art. 33, comma 1, quale fondamento dell'intervento legislativo. Non appare precluso, pertanto, l'esame della questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., risultando i termini della stessa sufficientemente chiari (ordinanza n. 211 del 2004).

5.- In relazione alle censure sull'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, deve essere altresì rigettata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato e da Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa spa (da ora: Invitalia spa), per carenza di legittimazione del Comune di Napoli a dedurre la violazione delle competenze regionali.



Com'è noto, il riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti sono rimessi alla valutazione del giudice rimettente, non rientrando tra i poteri di questa Corte quello di sindacare la validità dei presupposti del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino del tutto carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile (sentenze n. 200 del 2014, n. 61 del 2012 e n. 270 del 2010).

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato, a differenza del giudice di primo grado, ha ritenuto che il ricorrente potesse censurare gli atti impugnati anche per quanto concerne i profili di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative di cui gli stessi sono attuazione. Trattandosi di atti esecutivi di una legge-provvedimento, infatti, l'invocata lesione di competenze regionali non osterebbe all'impugnazione da parte del Comune, poiché la declaratoria d'illegittimità costituzionale avrebbe comunque l'effetto d'inficiare la validità degli atti impugnati, con conseguente interesse della parte attrice al ricorso.

Il Consiglio di Stato, dunque, ha vagliato e motivato in modo sufficiente riguardo all'interesse a ricorrere nel giudizio *a quo*, sottolineando altresì che la questione, pur sollevata dalla parte, può comunque essere rilevata d'ufficio dal giudice, che è sempre il soggetto che la rimette all'esame della Corte.

6.- Da ultimo, deve dichiararsi inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sollevata in riferimento all'art. 101 Cost., in quanto priva di motivazione (sentenze n. 240 del 2017, n. 219 del 2016, n. 120 del 2015 e n. 241 del 2014).

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, non è fondata.

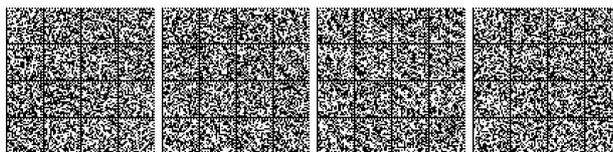
7.1.- L'art. 33 ha introdotto disposizioni generali tese a disciplinare la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di aree di rilevante interesse nazionale, richiamando esplicitamente la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Pertanto, sono state attribuite in capo allo Stato, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni amministrative relative al procedimento previsto dal medesimo art. 33, in attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, disciplinando vari meccanismi di partecipazione degli enti territoriali interessati.

Per tali scopi, dunque, si è prevista la nomina di un Commissario straordinario del Governo e di un Soggetto attuatore (commi 4, 5 e 6), entrambi da designarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. A tali soggetti è stato attribuito il compito di procedere alla formazione, approvazione e attuazione di un programma di risanamento ambientale e di un documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana, anche in deroga agli artt. 252 e 252-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Tali atti sono finalizzati, in particolare, alla realizzazione della messa in sicurezza, bonifica e riqualificazione urbana dell'area, prevedendo altresì misure tese alla localizzazione di opere infrastrutturali connesse a tale obiettivo.

Ai sensi dei commi 8, 9 e 10, la proposta di programma, elaborata dal Soggetto attuatore e trasmessa al Commissario straordinario, è sottoposta ad un'apposita Conferenza di servizi, al fine di ottenere tutti gli atti di assenso e di intesa da parte delle amministrazioni competenti. Se la Conferenza non raggiunge un accordo entro trenta giorni dall'indizione, provvede il Consiglio dei ministri, anche in deroga alle vigenti previsioni di legge. Alla relativa seduta partecipa in ogni caso il Presidente della Regione interessata. Il programma è poi adottato dal Commissario straordinario e approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. L'approvazione sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, costituendo altresì variante urbanistica automatica, e comporta dichiarazione di pubblica utilità delle opere e di urgenza e indifferibilità dei lavori.

Con specifico riguardo al sito di Bagnoli-Coroglio, le relative aree sono state esplicitamente dichiarate per legge di rilevante interesse nazionale (comma 11). Inoltre, ai fini della redazione del programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, si è prevista l'acquisizione in fase consultiva delle proposte del Comune di Napoli da parte del Soggetto attuatore. Proposte che il Comune di Napoli può chiedere di rivalutare, ove non accolte, in sede di Conferenza di servizi (comma 13-ter). Con la novella di cui al d.l. n. 78 del 2015, come convertito, al fine di definire gli indirizzi strategici per l'elaborazione del programma, è stata anche prevista l'istituzione di una «cabina di regia», composta da rappresentanti dello Stato, del Comune di Napoli e della Regione Campania (comma 13).

Ai sensi del comma 12, al Soggetto attuatore - individuato, in seguito al d.l. n. 78 del 2015, come convertito, in Invitalia spa (società in house dello Stato) - sono stati trasferiti gli immobili e le aree già di proprietà di Bagnolifutura spa, in stato di fallimento, a cui è riconosciuto un indennizzo che, in seguito all'art. 13-bis del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, è corrisposto attraverso un versamento da effettuarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa disposizione di modifica.



7.2.- La disciplina dettata dalle disposizioni in esame intreccia indubbiamente diverse competenze, statali e regionali, in particolare la «tutela dell'ambiente» e il «governo del territorio».

Com'è noto, in casi del genere, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente e, qualora ciò non sia possibile, la concorrenza di competenze comporta l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (tra le tante, sentenze n. 251, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 44 del 2014, n. 334 del 2010, n. 50 del 2008 e n. 50 del 2005).

Nel caso di specie, l'intervento del legislatore statale, in quanto teso al risanamento e alla bonifica di un sito d'interesse nazionale, può essere certamente ricondotto, in via prevalente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. A tale titolo di legittimazione, infatti, questa Corte ha più volte ascritto la disciplina dei rifiuti (*ex plurimis*, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 269 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), anche con particolare riferimento alla bonifica dei siti inquinati (sentenze n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Spetta dunque allo Stato disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati (sentenza n. 247 del 2009). È evidente che le relative attività e i conseguenti interventi sono strettamente condizionati alla definizione di un adeguato e puntuale programma di rigenerazione urbana, che postula l'esercizio di funzioni propriamente programmatiche a livello urbanistico. Tuttavia, l'attività di tutela dell'ambiente può implicare, come nella specie, anche il coinvolgimento delle funzioni appartenenti ad altre materie, limitando in tal modo le competenze regionali (sentenza n. 225 del 2009).

D'altronde, già l'ordinaria disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati (artt. da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006) tiene conto della necessaria incidenza sul «governo del territorio», poiché gli interventi ivi previsti sono strettamente connessi alla destinazione urbanistica delle singole aree da bonificare. In particolare, per i siti d'interesse nazionale si stabilisce la competenza dell'amministrazione statale alla bonifica, qualora a ciò non provvedano il responsabile dell'inquinamento (o lo stesso non sia individuabile), il proprietario o altro soggetto interessato. Ed in base a tale disciplina l'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi costituisce esplicitamente variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (art. 252, comma 6).

Dunque, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica dell'area interessata, la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze.

7.3.- Ciò precisato, la disciplina censurata appare rispettosa anche dell'art. 118 Cost., in relazione ai contenuti del programma di risanamento più propriamente ascrivibili al «governo del territorio», quali ad esempio la localizzazione delle opere infrastrutturali, sebbene si tratti comunque di aspetti strettamente connessi al risanamento dell'area.

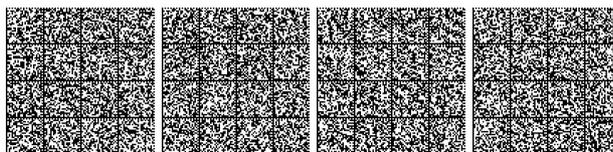
Nell'allocare in capo allo Stato le varie funzioni, il legislatore statale ha previsto varie forme di coinvolgimento della Regione e del Comune. Tali enti, infatti, partecipano alla cabina di regia, alla quale è demandata la definizione degli indirizzi strategici per l'elaborazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana. Il Soggetto attuatore, inoltre, deve acquisire ed esaminare le proposte del Comune ai fini della predisposizione del programma e le stesse, ove non accolte, devono essere necessariamente rivalutate nella Conferenza di servizi. È in tale sede, a cui partecipano Comune e Regione, che le amministrazioni coinvolte devono raggiungere un accordo sul programma e solo nel caso in cui ciò non avvenga la decisione può essere rimessa ad una deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata però con la necessaria partecipazione alla relativa seduta del Presidente della Regione interessata.

Il superamento del dissenso delle amministrazioni coinvolte, dunque, non può avvenire in via unilaterale da parte dello Stato, ma è frutto di una complessa attività istruttoria, articolata secondo numerosi meccanismi di raccordo, i quali, pur disegnando un procedimento diverso dall'intesa, assicurano una costante e adeguata cooperazione istituzionale. Anzi, in caso di mancato accordo, il procedimento si conclude proprio con le stesse modalità previste per il superamento del dissenso in assenza d'intesa, ossia con una deliberazione del Consiglio dei ministri adottata in una seduta a cui deve necessariamente partecipare il Presidente della Regione interessata.

Neppure per tali profili, dunque, sussiste alcun vulnus alle competenze regionali, né alle esigenze della leale collaborazione in relazione all'allocazione delle funzioni amministrative (da ultimo, sentenze n. 21, n. 7 e n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

Ciò è ancora più evidente riguardo alle funzioni comunali in materia di programmazione urbanistica, che, tra l'altro, non godono di specifica tutela costituzionale, sebbene i poteri dei Comuni non possano essere annullati e sia necessario garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (fra le molte, si vedano le sentenze n. 478 del 2002 e n. 378 del 2000). Tali forme di partecipazione sono state appunto predisposte dal legislatore statale, che ha individuato numerose sedi di coinvolgimento del Comune, a monte e a valle del programma di risanamento.

D'altronde, con l'Accordo interistituzionale del 19 luglio 2017, il Governo, la Regione Campania, il Comune di Napoli e le istituzioni interessate all'intervento nel comprensorio di Bagnoli-Coroglio hanno condiviso, sia i contenuti del programma, sia le modalità di ulteriori integrazioni o modifiche, con la successiva redazione di un aggiornamento



del programma, approvato dalla Conferenza di servizi, in cui sono state recepite anche le varie istanze comunali. Il che pare testimoniare una corretta cooperazione istituzionale, sottolineata dallo stesso Comune di Napoli.

8.- Venendo alla questione relativa all'art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, deve rilevarsi che l'art. 13-bis del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, ha radicalmente modificato il contenuto di tale disposizione.

L'importo dovuto alla curatela fallimentare, infatti, deve essere ora versato dal Soggetto attuatore «entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, facendo comunque salvi gli effetti di eventuali opposizioni del Commissario straordinario del Governo, del Soggetto Attuatore, della curatela fallimentare o di terzi interessati, da proporre, nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 54 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della legge di conversione del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, ovvero, se successiva, dalla data della conoscenza della predetta rilevazione; per l'acquisizione della provvista finanziaria necessaria al suddetto versamento e anche al fine di soddisfare ulteriori fabbisogni per interventi necessari all'attuazione del programma di cui al comma 8, il Soggetto Attuatore è autorizzato a emettere su mercati regolamentati strumenti finanziari di durata non superiore a quindici anni».

Scompare, pertanto, il riferimento al versamento dell'importo mediante strumenti finanziari e viene meno, quindi, quell'aleatorietà del pagamento alla base della questione sollevata dal Consiglio di Stato.

Tenuto conto che, come indicato nel provvedimento di rimessione, la disposizione censurata non ha ancora avuto attuazione, s'impone la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (ordinanze n. 25 del 2018, n. 25 del 2017 e n. 378 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la costituzione di *Fallimento Bagnolifutura spa*;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 12, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, sollevata, in riferimento all'art. 101 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con il provvedimento indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, nonché 118, primo comma, Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con il provvedimento indicato in epigrafe;

4) ordina la restituzione degli atti al Consiglio di Stato, sezione quarta, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sollevata in riferimento agli artt. 42, 101 e 117, primo comma, Cost. - 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 - con il provvedimento indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

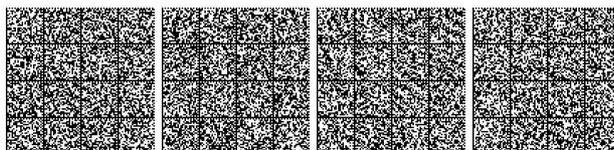
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 127

*Sentenza 22 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Accredimento delle strutture socio-sanitarie - Istituzione di un Gruppo tecnico regionale per la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato - Disciplina dell'attività di controllo.**

- Legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), artt. 2, 3 e 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 6 della legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'11-14 luglio 2017, depositato in cancelleria il 18 luglio 2017, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

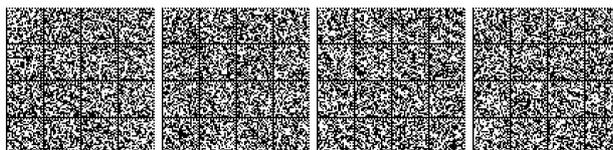
udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), censurandone (in motivazione) i soli artt. 2, 3 e 6, quest'ultimo - che sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona nel sistema sociale integrato) - relativamente al comma 1, lettera b), della disposizione così novellata.

1.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione di cui all'art. 2 della suddetta legge - intervenendo sulla disciplina dell'accreditamento delle strutture sociali e di quelle socio-sanitarie allo scopo di uniformare i due sistemi di accreditamento e controllo - violerebbe la disciplina statale, per la quale le strutture socio-sanitarie dovrebbero essere invece



assoggettate allo stesso regime di quelle sanitarie. E segnatamente si porrebbe in contrasto sia con gli «artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del D.lgs. n. 502/92, che disciplinano l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, sia con l'Intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, recante il "Disciplinare per la revisione della normativa dell'accreditamento", che prevede l'istituzione di un sistema di accreditamento uniforme a livello nazionale, nonché con l'Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 che, sempre al fine di uniformare il sistema di autorizzazione/accreditamento delle strutture sanitarie a livello nazionale, definisce, sulla base di quanto previsto dai documenti prodotti dal Tavolo per lo sviluppo e l'applicazione del sistema di accreditamento nazionale, la tempistica degli adempimenti regionali ed aziendali, attuativi della richiamata Intesa del 20 dicembre 2012, nonché i requisiti e le modalità di funzionamento degli "organismi tecnicamente accreditati"».

1.2.- A sua volta l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017, affidando la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato al «Gruppo tecnico regionale», senza la previsione di alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'«Organismo tecnicamente accreditante» istituito dalle citate intese, violerebbe - per un verso - le disposizioni di cui all'Allegato A dell'Intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, «che al paragrafo 4, quarto capoverso, riguardante "verifiche: modalità strumenti e responsabilità", prevede la verifica esterna del possesso dei requisiti per l'accreditamento da parte di un "predefinito organismo accreditante"», e - per altro verso - con «la disciplina contenuta nell'allegato B dell'Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 che contiene "i criteri per il funzionamento degli organismi 'tecnicamente' accreditanti", ai quali, in base a quanto convenuto nelle menzionate intese, le Regioni e le Province autonome si debbono adeguare».

1.3.- I medesimi rilievi formulati nei confronti dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017, varrebbero, infine, anche con riferimento all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge reg. Toscana n. 82 del 2009, come sostituito dall'art. 6 della stessa legge reg. Toscana n. 21 del 2017, in quanto, nel disciplinare l'attività di controllo delle strutture accreditate, «non indica il termine ultimo di durata dell'accreditamento».

1.4.- Le impugnate disposizioni regionali - conclude, pertanto, il ricorrente - «non rispettando le citate Intese, condivise dalla stessa Regione, oltre a violare l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, ledono altresì il principio di leale collaborazione consacrato nelle stesse intese, quale espressione del necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale nella materia di cui trattasi, in violazione degli artt. 5, 120, 117 e 118 della Costituzione».

2.- La Regione Toscana, costituitasi, ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, in quanto genericamente e immotivatamente rivolto (in dispositivo) contro l'intera legge regionale n. 21 del 2017.

Nel merito, ha sottolineato, in premessa, come l'obiettivo della legge impugnata sia quello di rivisitare le modalità di accreditamento delle strutture sociali e sociosanitarie per renderle omogenee a quelle del settore sanitario di cui alla precedente propria legge 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento), assicurando un sistema di servizi alla persona dotata di un pari livello di qualità e sicurezza su tutto il territorio regionale, la cui verifica e controllo sarebbero a tal fine, appunto, attribuiti «agli stessi organismi che costituiscono l'Organismo tecnicamente accreditante in ambito sanitario».

Ha, quindi, escluso la fondatezza delle censure in particolare rivolte agli artt. 2, 3 e 6 della legge regionale in esame.

E ciò in quanto:

- l'art. 2 prospetterebbe esclusivamente i criteri per l'individuazione dei requisiti per l'accreditamento sociosanitario, rinviando alla fonte regolamentare la loro concreta e specifica indicazione;

- l'art. 3 si limiterebbe ad istituire, anche in ambito sociosanitario, lo stesso organismo, ossia il gruppo tecnico regionale di valutazione, già presente nel sistema di accreditamento sanitario, rinviando alla fonte regolamentare la disciplina delle concrete modalità di costituzione e funzionamento;

- l'art. 6 disciplinerebbe le sole attività di controllo delle strutture accreditate e non anche i termini di validità dell'accreditamento.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato in prosieguo di rinunciare all'impugnazione del solo art. 6 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017, ritenendo che l'art. 59, comma 1, della successiva legge della Regione Toscana 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017) «ha modificato la norma impugnata eliminando in tal modo i vizi di illegittimità costituzionale che [la] inficiavano».

Tale parziale rinuncia è stata accettata dalla resistente.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), e segnatamente, i suoi artt. 2, 3 e 6 (quest'ultimo, che sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2009, n. 82, recante «Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona nel sistema sociale integrato», relativamente al comma 1, lettera *b*), della disposizione così novellata), denunciandone il contrasto con gli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione.

A suo avviso, l'art. 2 della legge denunciata indicherebbe, infatti, i requisiti per l'accreditamento delle strutture sociosanitarie in modo rispondente allo scopo di assoggettarle al «sistema di accreditamento e di verifiche dell'accreditamento che è proprio del sistema sociale». Ciò che, appunto, sarebbe in contrasto con gli artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* 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) - recante il principio fondamentale in materia di tutela della salute, per il quale le strutture sociosanitarie devono essere, invece, assoggettate allo stesso regime di autorizzazioni, accreditamento e accordi contrattuali delle strutture sanitarie - oltre che con le Intese Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 e del 19 febbraio 2015, finalizzate a promuovere un sistema di accreditamento uniforme a livello nazionale.

Nelle stesse violazioni incorrerebbero anche l'art. 3 - «affidando la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato al [...] Gruppo tecnico regionale, senza, tuttavia, prevedere alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'Organismo tecnicamente accreditante istituito dalle menzionate intese» - e l'art. 6, che, nel disciplinare le attività di controllo delle strutture socio-sanitarie accreditate, non indicherebbe il termine ultimo di durata dell'accreditamento.

2.- Resiste al ricorso la Regione Toscana che, prima ancora della non fondatezza, ne eccepisce l'inammissibilità, per genericità, sul rilievo che l'atto sarebbe «rivolto contro l'intera legge regionale 21/2017, chiedendone l'integrale dichiarazione di incostituzionalità, mentre poi le censure sono formulate solo nei confronti di alcune disposizioni».

L'eccezione così formulata - il cui esame è preliminare - non è condivisibile.

È pur vero, infatti, che nella epigrafe e nel dispositivo del ricorso risulta indicata l'intera legge regionale n. 21 del 2017, ma la precisazione «come da delibera del Consiglio dei ministri», contenuta nello stesso dispositivo, e la rispondenza, al contenuto di tale delibera, delle specifiche disposizioni alle quali (soltanto) sono rivolte le censure articolate in motivazione, esclude la «genericità del ricorso» e, con ciò, la sua asserita inammissibilità.

3.- All'impugnazione dell'art. 6 della legge regionale in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, però, poi rinunciato, ritenendo soddisfattiva la modifica operata con la successiva legge della Regione Toscana 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017). La resistente ha accettato la rinuncia, per cui, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione, va dichiarata l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

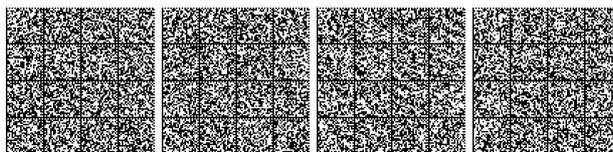
4.- Le questioni residue sono entrambe non fondate.

Nel censurare gli artt. 2 e 3 della legge regionale in esame, il ricorrente ne ravvisa il contrasto con gli evocati parametri costituzionali in ragione del fatto che, a suo avviso, gli stessi «assoggettano le strutture socio-sanitarie al sistema di accreditamento e di verifiche dell'accreditamento che è proprio del sistema sociale», in difformità da quanto prescritto dalla normativa statale di riferimento (artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992), per la quale le strutture socio-sanitarie dovrebbero essere assoggettate allo stesso regime di quelle sanitarie.

Lo scopo cui dichiaratamente risponde l'impugnata legge della Toscana è proprio quello, invece, di «uniformare progressivamente i due sistemi di accreditamento sanitario e sociale»; e «[i]n questo nuovo quadro evolutivo si evidenzia l'esigenza, come già realizzato in altre regioni, di prevedere che le strutture, in possesso dell'autorizzazione al funzionamento, richiedano l'accreditamento, anziché al comune territorialmente competente, alla Regione, la quale, effettuati i controlli rilascia l'accreditamento» (punti 2 e 3 del Preambolo).

Il ricorso muove, dunque, da una premessa erronea, che condiziona la lettura delle disposizioni denunciate.

4.1.- L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017 - nel sostituire l'art. 3 della legge regionale n. 82 del 2009 - prevede, al novellato comma 1, che «[i] requisiti per l'accreditamento attengono all'intero processo di produzione, erogazione e fruizione dei servizi e riguardano, in particolare: *a*) per le strutture: 1) gestione del servizio in relazione al sistema organizzativo; 2) aspetti tecnico-professionali e formativi, quali espressione delle conoscenze, competenze e abilità tecniche e relazionali degli operatori; 3) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori.



b) per i servizi di assistenza domiciliare: 1) elementi organizzativi, di professionalità ed esperienza, atti a rispondere ai bisogni di cura della persona nell'ambiente domestico ed a valorizzare le competenze degli operatori; 2) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori, ad esclusione degli operatori individuali. c) per gli altri servizi alla persona: 1) elementi organizzativi caratterizzati da elevata capacità di risposta nei tempi e nelle modalità di erogazione dei servizi; 2) elementi di competenza professionale e di esperienza socio assistenziale tali da garantire l'appropriatezza e l'adeguatezza necessarie ad assicurare la gestione di situazioni complesse sia a livello relazionale che per la contestualità di esigenze eterogenee fra loro; 3) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori».

E prosegue stabilendo, nei commi successivi, che «2. Al fine di garantire la sicurezza e la regolarità del lavoro, i requisiti di cui al comma 1 sono individuati in coerenza con l'articolo 26 della legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro). 3. I requisiti di cui al comma 1 tengono conto, tra l'altro, della capacità di piena promozione dei diritti di cittadinanza delle persone e dell'apporto fornito alle comunità di riferimento in termini di solidarietà, coesione e qualità della vita. 4. I requisiti generali per l'accreditamento, distinti per tipologia di servizio, sono definiti con il regolamento di cui all'articolo 11. 5. I requisiti specifici, distinti per tipologia di servizio, sono definiti con deliberazione della Giunta regionale. 6. La deliberazione di cui al comma 5 individua anche gli indicatori per la verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti, ai sensi degli articoli 5 e 8. 7. La Giunta regionale relaziona annualmente alla commissione consiliare competente sull'applicazione dei requisiti specifici e degli indicatori definiti con la deliberazione di cui al comma 5».

4.1.1.- La disposizione scrutinata, correttamente letta nel suo complessivo contesto, rende evidente come quelli dalla stessa individuati siano non già requisiti in senso tecnico, ma piuttosto "criteri", ai quali attenersi per la determinazione dei «requisiti generali» e dei «requisiti specifici», che sono oggetto di futura determinazione, rispettivamente, «con regolamento di cui all'articolo 11» (comma 4) e «con deliberazione della Giunta regionale» (comma 5).

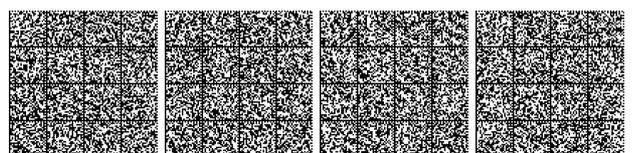
D'altra parte i "criteri" così elencati - là dove valorizzano: le modalità di gestione del servizio, ossia assicurano che tutte le strutture accreditate garantiscano dotazioni strumentali e tecnologiche appropriate per quantità, qualità e funzionalità; gli aspetti organizzativi, tecnico-professionali, formativi, di esperienza, volti a garantire adeguate condizioni di organizzazione interna e la partecipazione della struttura a programmi di accreditamento professionale; le modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori, con ciò prevedendo forme di partecipazione dei cittadini e degli utilizzatori dei servizi alla verifica dell'attività - non sono difformi dai principi per l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie sanciti dal citato art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. E ciò a prescindere dalla considerazione che l'impugnata disposizione non esclude che la Regione, nel dettare i requisiti generali e specifici, possa riferirsi anche ai criteri generali uniformi stabiliti dalla legge statale.

Dal che dunque l'insussistenza della violazione dei parametri costituzionali (peraltro non tutti motivatamente evocati) addebitata (genericamente e indifferenziatamente nella sua interezza) all'art. 2 della legge oggetto del presente giudizio.

4.2.- A sua volta, l'art. 3 della legge della reg. Toscana n. 21 del 2017 inserisce, nel testo della precedente legge regionale n. 82 del 2009, l'art. 3-*ter*, rubricato «Gruppo tecnico regionale di valutazione per le strutture del sistema sociale integrato», a tenore del quale:

«1. Per lo svolgimento dell'attività di controllo di cui all'articolo 6, la Giunta regionale si avvale del Gruppo tecnico regionale di valutazione per le strutture del sistema sociale integrato, al quale è preposto un coordinatore; il Gruppo tecnico opera presso il competente settore regionale. 2. Il direttore della direzione competente per materia costituisce il Gruppo tecnico con proprio decreto. 3. Il Gruppo tecnico è costituito da esperti in materia di qualità e di valutazione delle prestazioni del sistema sociale integrato. 4. Nel rispetto di quanto previsto dal comma 3 il regolamento di cui all'articolo 11 definisce il numero dei componenti del Gruppo tecnico, le modalità di scelta e le cause di incompatibilità dei medesimi, nonché le modalità di costituzione e funzionamento del gruppo stesso. 5. Al coordinatore del Gruppo tecnico compete un'indennità di carica ed il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista per i dirigenti regionali. 6. Agli altri componenti del Gruppo tecnico compete esclusivamente il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista per i dirigenti regionali. 7. La Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina la corresponsione dell'indennità di carica e dei rimborsi spese di cui ai commi 5 e 6, determinandone gli importi, i criteri e le modalità di erogazione».

4.2.1.- Secondo il ricorrente, la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato sarebbero attribuite al Gruppo tecnico regionale senza la previsione di alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'«Organismo tecnicamente accreditante» istituito dalle citate intese, in contrasto con le disposizioni di cui all'Allegato A



dell'Intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 «che al paragrafo 4, quarto capoverso, riguardante “verifiche: modalità strumenti e responsabilità”, prevede la verifica esterna del possesso dei requisiti per l'accreditamento da parte di un “predefinito organismo accreditante”», e con «la disciplina di cui all'allegato sub B dell'Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 che contiene “i criteri per il funzionamento degli organismi ‘tecnicamente’ accreditanti”».

E in ciò risiederebbe il motivo del *vulnus* che, dal denunciato art. 3, si assume arrecato agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

4.2.2.- Anche in questo caso le censure muovono da una non condivisibile lettura della disposizione in questione.

Il su citato art. 3 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017 sostanzialmente riprende, infatti, il sistema di verifica dell'accreditamento vigente nel sistema sanitario attraverso l'attribuzione delle attività di controllo agli stessi organismi che costituiscono l'«Organismo tecnicamente accreditante» in ambito sanitario.

Come si evince dalla lettura degli artt. 3 e 12 della suddetta legge regionale, gli organismi di controllo e verifica nel sistema sociosanitario sono peraltro due - il Gruppo tecnico regionale di valutazione e la Commissione regionale per la qualità e sicurezza - e cioè gli stessi che già costituivano nel sistema di accreditamento della Toscana l'«Organismo tecnicamente accreditante», ai sensi della legge della Regione Toscana 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento), del regolamento regionale 17 novembre 2016, n. 79/R, nonché della deliberazione di Giunta regionale Toscana 26 ottobre 2015, n. 1021, con la quale è stata recepita nell'ordinamento regionale l'Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 ed approvato il «Manuale Operativo dell'Organismo Tecnicamente Accreditante della Regione Toscana», ritenuto a livello ministeriale conforme alle indicazioni contenute nella medesima intesa.

Il che porta ad escludere, anche con riguardo all'esaminato art. 3, la fondatezza delle censure formulate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), promosse, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, della legge della Regione Toscana n. 21 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

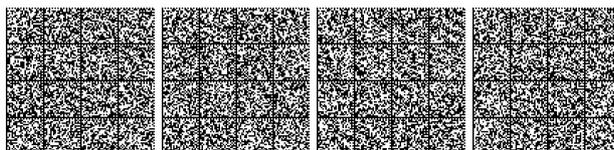
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 128

*Sentenza 22 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Opere pubbliche - Lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25 - Individuazione delle risorse per il finanziamento degli interventi (importi corrispondenti alle rate dei canoni dovuti dalla società concessionaria al concedente per gli anni 2015-2016, da versare all'ANAS spa) - Subordinazione del finanziamento alla presentazione, a cura della concessionaria, di un piano di convalida contenente l'indicazione dei lavori urgenti - Decreto ministeriale di approvazione del piano e di definizione delle modalità attuative della norma.**

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

## 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. 52-*quinquies* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96, promosso con ricorso della Regione Abruzzo, notificato il 12-21 agosto 2017, depositato in cancelleria il 31 agosto 2017, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

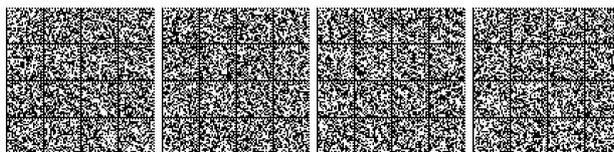
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 12-21 agosto 2017 e depositato il 31 agosto 2017, la Regione Abruzzo ha impugnato l'art. 52-*quinquies* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica, e 117, terzo e sesto comma, della Costituzione e per violazione «dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà».



La Regione ricorrente riferisce che la legge di conversione n. 96 del 2017 ha inserito, nel decreto-legge, l'art. 52-*quinquies*, rubricato «Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25». Tale disposizione, in modo molto dettagliato, individua le risorse economiche per il finanziamento degli interventi necessari per la messa in sicurezza dei tratti autostradali A24-A25, in considerazione dell'elevato grado di sismicità del territorio abruzzese, subordinando detto finanziamento alla presentazione di un piano di convalida contenente l'indicazione dei lavori urgenti da presentarsi a cura della società concessionaria Strada dei Parchi spa; piano soggetto all'approvazione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in avanti *MIT*), al quale è demandata anche la definizione delle modalità di attuazione della norma e la regolazione del periodo transitorio. Le risorse economiche per il finanziamento dei lavori vengono individuate negli importi corrispondenti alle rate dei canoni di concessione che la società concessionaria deve versare al concedente per gli anni dal 2015 al 2016 pari a euro 111.720.000,00 (canone annuo di euro 55.860.000,00); inoltre, le predette somme, il cui versamento al concedente è sospeso, dovranno essere versate dalla concessionaria ad ANAS spa in tre rate, con scadenze determinate (al 31 marzo degli anni 2028, 2029 e 2030).

La ricorrente deduce che tale norma, così dettagliata ed incidente sugli interessi della Regione Abruzzo, è stata adottata senza alcuna previa intesa con la Regione e in difetto di qualsiasi procedura che l'abbia coinvolta.

2.- La Regione riferisce, in premessa del ricorso, le vicende sottostanti alla previsione normativa impugnata.

In particolare, riferisce che la Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali del MIT, con provvedimento prot. n. 6767 del 14 aprile 2017 (avente ad oggetto «Autostrade A24 e A25 - Interventi di messa in sicurezza urgente. 'A': Viadotti - Interventi diffusi per la prevenzione della scalinatura degli impalcati. Progetto esecutivo»), dopo aver esaminato il progetto presentato dalla concessionaria Strada dei Parchi spa, ha indicato l'importo totale dei lavori in euro 169.456.289,05, così modificando la proposta della società.

Con successiva nota n. 7685 del 3 maggio 2017, il MIT ha sollecitato Strada dei Parchi spa «a procedere con l'immediato avvio delle procedure per l'affidamento dei lavori e relative cantierizzazioni». A seguito di detto provvedimento, Strada dei Parchi spa ha rappresentato al MIT di aver provveduto all'affidamento dei lavori ed ha contestato l'avvenuta riduzione degli importi dei lavori, contenuta nel provvedimento n. 6767 del 2017 e la mancata copertura finanziaria delle opere.

Con ulteriore nota n. 7943 del 5 maggio 2017, il MIT ha dato conto della precedente decisione in punto di riduzione degli importi dei lavori, affermando che il provvedimento n. 6767 del 2017 integra «esclusivamente una condivisione tecnica dell'ipotesi progettuale presentata» e che l'ufficio ha espresso «le proprie valutazioni di congruità sui prezzi e sugli obblighi convenzionali relativi alle previsioni di spesa, ritenendo non totalmente adeguate le proposte» della società. Inoltre, nella nota citata si afferma che il provvedimento n. 6767 non contiene «alcun riferimento alla copertura finanziaria dell'intervento» e «non può essere in nessun caso considerato rilevante» a tal fine.

Avverso detti provvedimenti del MIT, la società Strada dei Parchi spa ha proposto ricorso per ottenerne l'annullamento, previa sospensiva, innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il quale, con ordinanza n. 2844 del 7 giugno 2017, ha sospeso i provvedimenti impugnati ritenendo che i lavori «vengano proseguiti utilizzando le rate del corrispettivo della concessione relative agli anni 2015-2016, di pertinenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, accantonate» dalla società Strada dei Parchi spa.

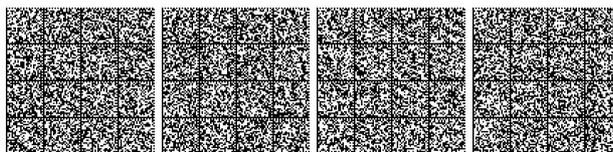
La Regione dà atto che pende appello cautelare innanzi al Consiglio di Stato, proposto dal MIT.

3.- Tutto ciò premesso, la ricorrente afferma che la disposizione censurata si pone innanzi tutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Al riguardo osserva che essa incide, con una normativa di dettaglio, sulla materia della «protezione civile», in relazione alla quale vi è potestà legislativa concorrente tra Stato e Regione. Infatti, essa ha ad oggetto lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade.

Che si verta in materia di protezione civile è confermato - sostiene la Regione - anche dall'espresso richiamo all'art. 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)», nel cui «rispetto» è disposta la sospensione dei canoni e la loro destinazione a tali lavori. Tale comma prevede la facoltà per il Governo di rinegoziare con Strada dei Parchi spa le condizioni della concessione in considerazione della classificazione delle autostrade A24 e A25 quali opere strategiche per la protezione civile, in quanto dette autostrade costituiscono l'unico accesso rapido ai principali centri dell'Abruzzo in caso di gravi eventi sismici e calamità naturali.

La disposizione incide, altresì, nella materia «grandi reti di trasporto» - tale dovendosi considerare la rete autostradale oggetto di disciplina, in ragione della sua infungibilità come collegamento viario tra la sponda tirrenica e quella adriatica - nonché nella materia «governo del territorio», che comprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio,



compresa la viabilità in generale. In ogni caso si verte nell'ambito della competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, la disposizione censurata, dettando una disciplina di dettaglio ed avendo attribuito a un decreto del MIT l'approvazione del piano di convalida, la definizione delle modalità di attuazione della norma e la regolazione di un periodo transitorio, ha allocato a livello centrale funzioni amministrative senza prevedere alcuna forma di cooperazione con la Regione Abruzzo. Ancorché possa riconoscersi l'esigenza di assicurare un esercizio unitario delle funzioni amministrative, esigenza che potrebbe giustificare l'approvazione del piano dei lavori da parte del MIT, tuttavia resta la denunciata incostituzionalità della norma giacché questa è stata adottata senza alcun coinvolgimento della Regione Abruzzo. Essa infatti prevede che l'esercizio delle funzioni amministrative da parte del MIT avvenga in assenza di un'intesa, forte o debole che sia, o di una qualsiasi altra forma di collaborazione con la Regione stessa.

Inoltre, il mancato coinvolgimento della Regione nella definizione del contenuto dell'art. 52-*quinquies* avrebbe determinato un concreto pregiudizio se solo si considera che le risorse indicate nella norma, pari a euro 111.720,00, sono insufficienti rispetto al costo dei lavori, quantificati in euro 169.456.289,05 dallo stesso MIT con la citata nota n. 6767 del 2017. L'intervento unilaterale del legislatore statale, che non ha coinvolto la Regione nella quantificazione degli importi dei lavori, ha avuto l'effetto di assegnare al concessionario risorse insufficienti per la messa in sicurezza antisismica delle autostrade, potendo andare a discapito degli interessi regionali coinvolti in ragione del possibile aumento delle tariffe autostradali.

La disposizione violerebbe anche l'art. 117, sesto comma, Cost., nella parte in cui demanda al decreto del MIT di approvare, entro il 31 agosto 2017, la definizione delle sue modalità di attuazione, nonché la regolazione di un periodo transitorio. In tal modo il legislatore statale avrebbe demandato al MIT anche l'esercizio di una potestà regolamentare, potendo il predetto decreto stabilire le modalità di attuazione della norma ed il periodo transitorio.

Infine, la disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost. sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica, nella parte in cui prevede che il concessionario sia chiamato ad effettuare le opere predette utilizzando le rate dei canoni concessori relativi agli anni 2015 e 2016. In questo modo la norma addossa a carico del concessionario il costo dei lavori, interferendo con il rapporto concessorio in essere che non prevede, a carico di Strade dei Parchi spa, obblighi di manutenzione straordinaria della rete autostradale, cui devono essere ricondotti i lavori indicati nella norma.

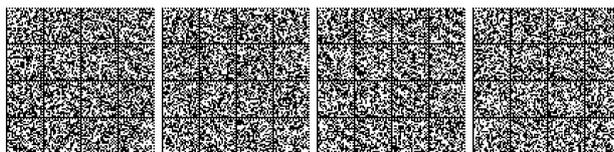
4.- Con atto depositato in data 20 settembre 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo a questa Corte - anche con successiva memoria depositata in data 27 aprile 2018 - di dichiarare il ricorso inammissibile e comunque non fondato.

In primo luogo, osserva l'Avvocatura dello Stato che l'art. 1, comma 183, della legge n. 228 del 2012 prevede che il Governo può procedere a una rinegoziazione, con la società concessionaria delle autostrade A24 e A25, delle condizioni della concessione anche al fine di evitare un incremento delle tariffe non sostenibile per l'utenza, fatta salva la preventiva verifica presso la Commissione europea della compatibilità comunitaria. Gli interventi consistono nell'adeguamento e messa in sicurezza dei viadotti sulla base dei contenuti, in materia di protezione civile, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri (d'ora in avanti: o.P.c.m.) 20 marzo 2003, n. 3274, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zone sismiche», come modificata ed integrata dall'o.P.c.m. 2 ottobre 2003, n. 3316. L'art. 2, comma 3, dell'o.P.c.m. n. 3274 del 2003 ha previsto l'obbligo di procedere a verifica, da effettuarsi a cura dei rispettivi proprietari, sia degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali, la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo per le finalità di protezione civile, sia degli edifici e delle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, 21 ottobre 2003 (Disposizioni attuative dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica»), che ha individuato, quali infrastrutture da sottoporre a verifica, tutte le autostrade. In particolare, si è prescritto l'adeguamento delle gallerie e dei viadotti autostradali e, in generale, la realizzazione di tutti i lavori di manutenzione straordinaria necessari sulle autostrade A24 e A25 in conseguenza del sisma del 2009.

La difesa dello Stato osserva che la disposizione censurata dalla Regione Abruzzo costituisce norma strumentale al perseguimento di finalità per la salvaguardia del territorio, dell'ambiente e dell'incolumità pubblica.

Deduce che la disciplina sull'emergenza, che appartiene alla protezione civile, investe anche i più diversi ambiti materiali, quali in particolare il governo del territorio. I principi fondamentali in materia di protezione civile assumono una speciale connotazione e una valenza particolarmente pregnante ogniqualvolta sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale.



La protezione civile ha dunque assunto il ruolo di un titolo di competenza statale “trasversale”, idoneo a condizionare o a limitare l’esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo agli interventi edilizi in zone sismiche, rientranti nella materia della protezione civile. La vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico rappresenta un principio fondamentale che connota tutta la legislazione statale in materia di protezione civile.

Ad avviso della difesa statale, l’art. 52-*quinquies* del d.l. n. 50 del 2017 non è lesivo della sfera di competenza della Regione Abruzzo. In tale disposizione è previsto un intervento che non riguarda la disciplina della funzione della protezione civile, né detta principi e criteri che la legislazione regionale debba seguire nel conformare il proprio sistema di protezione civile. Essa prevede, invece, iniziative finalizzate alla messa in sicurezza delle autostrade, opere di proprietà dello Stato per mezzo dell’ANAS spa.

Pertanto, la disposizione impugnata non riguarda direttamente la Regione ricorrente, dal momento che le opere di messa in sicurezza riguardano il sedime autostradale di proprietà demaniale, il cui concedente è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. I tratti autostradali in questione rientrano nella «rete autostradale e stradale di interesse nazionale», che, oltre a rimanere nella titolarità statale, ha anche una destinazione funzionale all’interesse generale. La natura e il regime demaniale del bene depongono per la competenza esclusiva statale, senza che alcuna interferenza ci sia con le competenze di natura concorrente evocate dalla Regione ricorrente.

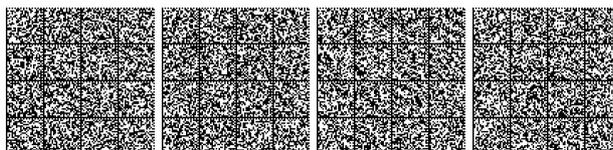
Rileva, altresì, l’Avvocatura dello Stato che i motivi di ricorso - concernenti la supposta attribuzione del potere regolamentare in capo al MIT ad opera della disposizione censurata (art. 117, sesto comma, Cost.) e l’irragionevolezza della stessa nella parte in cui addosserebbe al concessionario il costo dei lavori interferendo con il rapporto concessorio in essere (art. 3 Cost.) - sono inammissibili dal momento che la Regione ricorrente non lamenta la violazione delle norme sul riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, né afferma la propria titolarità ad emanare quella stessa normativa.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Abruzzo ha impugnato l’art. 52-*quinquies* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, della Costituzione e per violazione «dei principi costituzionali emersi in giurisprudenza sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà».

In particolare, la disposizione censurata, rubricata «Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25» e inserita nel citato decreto-legge dalla legge di conversione, così dispone: «Nel rispetto delle previsioni di cui all’articolo 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e tenuto conto della necessità e urgenza di mettere in sicurezza antisismica le autostrade A24 e A25, nelle more della definizione degli strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell’intero impianto infrastrutturale, l’obbligo del concessionario di versare le rate del corrispettivo della concessione di cui all’articolo 3, lettera c), della vigente convenzione stipulata il 18 novembre 2009, relative agli anni 2015 e 2016, ciascuna dell’importo di euro 55.860.000 comprendente gli interessi di dilazione, è sospeso, previa presentazione di un piano di convalida per interventi urgenti, presentato dal concessionario entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, da approvare entro il 31 agosto 2017, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nel medesimo decreto sono altresì definite le modalità di attuazione della presente disposizione, nonché la regolazione di detto periodo transitorio. Tale importo è destinato all’immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Il concessionario effettua il versamento all’ANAS S.p.a. delle rate sospese del corrispettivo della concessione, tutte di spettanza dell’ANAS S.p.a., per complessivi euro 111.720.000, in tre rate che scadono il 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna delle quali dell’importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. Restano altresì ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo spettante all’ANAS S.p.a.».

2.- La Regione ricorrente denuncia - con un primo motivo di ricorso - la violazione dell’art. 117, comma terzo, Cost., perché, la disposizione impugnata, con norme di dettaglio e direttamente applicabili, inciderebbe su materie rientranti nella potestà legislativa concorrente e segnatamente sulla disciplina della «protezione civile», avendo ad oggetto lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade. Inoltre, investirebbe altre materie di competenza concorrente: «grandi reti di trasporto» - tale dovendosi considerare la rete autostradale oggetto di disciplina, in ragione della sua infungibilità come collegamento viario tra la sponda tirrenica e quella adriatica - e «governo del territorio», in quanto, mirando ad assicurare lavori di messa in sicurezza della rete stradale, produrrebbe conseguenze sulla viabilità in generale.



Con un secondo motivo di ricorso, la ricorrente lamenta che la disposizione impugnata violerebbe anche i «principi costituzionali emersi [...] sulla c.d. leale collaborazione e sussidiarietà», in quanto, prevedendo che l'approvazione del piano avvenga con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in avanti: *MIT*), attraverso il quale sono definite le modalità di attuazione della disposizione e la regolazione di un periodo transitorio, comporterebbe l'allocazione dell'esercizio di funzioni amministrative a livello statale, senza prevedere alcuna forma di cooperazione con la Regione ricorrente né prima dell'adozione della norma, né al momento dell'esercizio, in concreto, delle funzioni amministrative. Inoltre, la disposizione impugnata, non prevedendo alcun coinvolgimento della Regione ricorrente nella quantificazione degli importi dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, avrebbe avuto l'effetto di assegnare al concessionario risorse insufficienti, a discapito degli interessi regionali coinvolti, con conseguente possibile aumento delle tariffe autostradali.

La Regione ricorrente lamenta altresì - con un terzo motivo di ricorso - la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., perché la disposizione censurata, prevedendo che il decreto del MIT debba definire le «modalità di attuazione della presente disposizione», nonché la regolazione di un periodo transitorio, demanderebbe al MIT anche l'esercizio di una potestà regolamentare.

Infine - con un quarto ed ultimo motivo di ricorso - la Regione sostiene che sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., sotto il profilo dei principi di ragionevolezza e coerenza logica, in quanto la disposizione censurata, prevedendo che per i lavori ivi indicati siano utilizzate le rate dei canoni concessori relativi agli anni 2015 e 2016, addosserebbe al concessionario il costo dei lavori, interferendo nel rapporto concessorio in essere, che non prevede obblighi di manutenzione straordinaria della rete autostradale, cui devono essere ricondotti i predetti lavori.

3.- Le questioni proposte con il terzo e quarto motivo di ricorso sono inammissibili.

Nella deliberazione della Giunta regionale autorizzativa del ricorso si afferma che la disposizione censurata verte in ambiti di potestà legislativa concorrente, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto concerne la «protezione civile», il «governo del territorio» e le «grandi reti di trasporto». Si aggiunge, inoltre, che si tratta di disposizione che viola anche l'art. 118 Cost. in quanto contrasta «con l'esigenza di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative nelle singole materie di riferimento». In relazione a tali parametri è stata autorizzata l'impugnazione della citata disposizione statale.

Nel ricorso, invece, le censure della disposizione impugnata fanno più ampio riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e sesto comma, Cost., nonché ai «principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione e sussidiarietà».

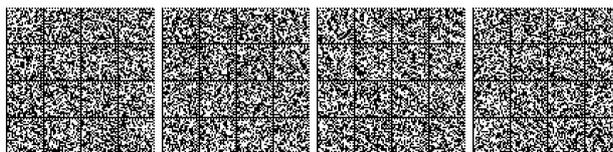
Secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi in via principale deve sussistere «una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012), poiché «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016).

Da ciò consegue l'inammissibilità delle censure contenute nel terzo e nel quarto motivo di ricorso, relative agli artt. 117, sesto comma, e 3 Cost.

Inoltre, il quarto motivo del ricorso (violazione dell'art. 3 Cost.) è inammissibile anche perché non è sostenuto dall'interesse della Regione a ricorrere, riguardando esso essenzialmente l'asserito pregiudizio che la disposizione censurata arrecherebbe alla società concessionaria, senza che ci sia alcuna diretta ridondanza sulle competenze legislative, regolamentari o amministrative della Regione.

Invece, anche se nella delibera non si fa specifico riferimento alla «violazione dei principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale sulla leale collaborazione», non di meno può ritenersi che il parametro della «leale collaborazione» sia implicitamente evocato, essendo strettamente connesso alla denuncia di violazione dell'art. 118 Cost., questa invece espressamente formulata nella menzionata delibera regionale. In proposito questa Corte, seppur con riferimento alla difesa svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, ha affermato che spetta alla parte ricorrente «la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (sentenze n. 365 e n. 98 del 2007, e n. 533 del 2002)» (sentenza n. 290 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 270 e n. 228 del 2017).

4.- Il *thema decidendum* va, dunque, circoscritto alle questioni promosse, nel primo e secondo motivo di ricorso, con riferimento alla violazione dell'art. 117, comma terzo Cost., e del principio di leale collaborazione, dovendosi ritenere inammissibili quelle sollevate con riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 3 Cost.



Si tratta, pertanto, di verificare da un lato se - sul ritenuto (dalla Regione) presupposto che si versi in materia di competenza concorrente - la disposizione censurata sia in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa non si limiterebbe ad essere espressiva di principi fondamentali, ma detterebbe una disciplina di dettaglio, preclusa al legislatore statale in materia di competenza concorrente, e, dall'altro, se con riferimento all'adozione del decreto del MIT sia necessario da parte del legislatore statale prevedere il coinvolgimento della Regione, trattandosi di fattispecie in cui si realizza la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in presenza di materia che appartiene alla legislazione concorrente.

5.- Le questioni proposte con il primo e secondo motivo di ricorso non sono fondate.

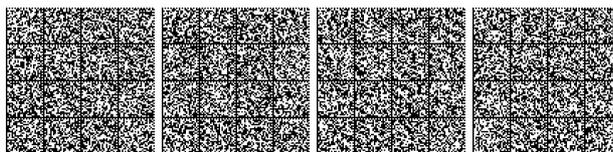
6.- La norma censurata, nel contesto di disposizioni urgenti recanti, tra l'altro, interventi per le zone colpite da eventi sismici, riguarda la sicurezza delle autostrade A24 e A25, il cui tracciato è in buona parte nel territorio della Regione Abruzzo. Si tratta di autostrade classificate come opere strategiche per finalità di protezione civile dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, 21 ottobre 2003 (Disposizioni attuative dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante «Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica»).

La norma si raccorda ad un precedente intervento del legislatore statale - art. 1, comma 183, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)» - mirato a rispondere all'esigenza di procedere all'adeguamento delle due autostrade suddette alla normativa vigente in materia di protezione da rischio sismico, alla messa in sicurezza dei viadotti, sulla base, in particolare, dei contenuti delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 3274 del 20 marzo 2003 e n. 3316 del 2 ottobre 2003, all'adeguamento degli impianti di sicurezza in galleria a norma del decreto legislativo 5 ottobre 2006, n. 264 (Attuazione della direttiva 2004/54/CEE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea), nonché all'adeguamento alla normativa in materia di impatto ambientale e alla realizzazione dei lavori di manutenzione straordinaria e di tutte le altre opere necessarie in conseguenza del sisma del 2009.

Con questo obiettivo, l'art. 1, comma 183, della legge di stabilità per il 2013 ha previsto che il Governo avrebbe rinegoziato con la società concessionaria le condizioni della concessione. In questa parte la norma mirava anche a evitare che l'aggravio di costo per i lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade finisse per essere traslato sull'utenza determinando un aumento delle tariffe. Il legislatore quindi - in luogo di prevedere un apposito finanziamento di tali lavori (ciò che avrebbe fatto solo alcuni anni dopo, come si dirà oltre) - ha ritenuto inizialmente che fosse sufficiente modificare le condizioni della concessione in termini tali, in particolare, da scongiurare un aumento delle tariffe.

In linea di continuità con tale norma è la disposizione attualmente impugnata dalla Regione ricorrente, che infatti esordisce proprio predicando il dichiarato rispetto dell'art. 1, comma 183, citato. Essa, quindi, concerne i lavori di messa in sicurezza antisismica delle due autostrade, da realizzare con appositi strumenti di pianificazione tecnica ed economica dell'intero impianto infrastrutturale. Ma, nelle more della definizione di questo più sistematico quadro di interventi, la disposizione censurata prevede intanto un singolare meccanismo finanziario di sostegno dell'onere economico di immediati interventi qualificati come "urgenti"; meccanismo comunque coerente ed in sintonia con la rinegoziazione delle condizioni della concessione, già prescritta dalla suddetta disposizione emergenziale (art. 1, comma 183, della legge n. 228 del 2012). Si prevede, infatti, la sospensione dell'obbligo per la società concessionaria di pagare la rata annuale del corrispettivo per il 2015 e il 2016 per complessivi euro 111.720.000; importo questo che, quand'anche non costituisca l'erogazione di un finanziamento, ma rappresenti solo un (temporaneo) risparmio di spesa, deve considerarsi destinato «all'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25». Non si tratta però di una remissione *ex lege* del debito, ma solo di un differimento della data di esigibilità, accompagnato dall'indicazione di un nuovo creditore: la società concessionaria rimane tenuta a versare tale importo di euro 111.720.000, non più al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ma all'ANAS spa, in tre rate con scadenza al 31 marzo di ciascuno degli anni 2028, 2029 e 2030, ognuna dell'importo di euro 37.240.000 con maggiorazione degli interessi maturati calcolati al tasso legale. La stessa disposizione ha invece lasciato ferme le scadenze di tutte le restanti rate del corrispettivo, anch'esse previste come spettanti all'ANAS spa e non al MIT.

7.- In questa parte la disposizione impugnata dalla Regione ricorrente riguarda inequivocabilmente solo il rapporto concessorio avente ad oggetto le due autostrade, ricadenti nel demanio statale, e segnatamente il profilo finanziario per far fronte, nell'immediato, agli "interventi urgenti" che la società concessionaria è stata onerata di indicare in un apposito piano da presentarsi entro il termine brevissimo di venti giorni dalla data di conversione del decreto-legge n. 50 del 2017.



Mette conto, in particolare, rilevare che, quando la disposizione impugnata è stata introdotta nella legge di conversione, il MIT - come risulta dalla documentazione prodotta dalla ricorrente e com'è pacifico tra le parti - con nota n. 6767 del 14 aprile 2017, indirizzata alla società concessionaria, aveva già valutato in euro 169.456.289,05 gli "interventi urgenti", riducendo l'indicazione contenuta nel progetto presentato dalla società concessionaria; atto questo che è stato impugnato innanzi al giudice amministrativo dalla società, la quale si è dolta, tra l'altro, dell'inadeguatezza per difetto di tale valutazione. Ma ciò che appare evidente è che l'immediata sospensione del pagamento delle due rate per complessivi euro 111.720.000, prevista dalla disposizione impugnata, rappresentava comunque solo una parte del temporaneo finanziamento degli interventi urgenti e necessitava di un completamento della manovra. Per regolare ciò, la stessa disposizione impugnata ha previsto che il piano degli interventi urgenti, presentato dal concessionario, fosse approvato entro il 31 agosto 2017, con decreto del MIT e che nel medesimo decreto fossero, altresì, definite le modalità di attuazione della stessa disposizione, nonché la regolazione del periodo transitorio.

Quindi, il decreto ministeriale, previsto dalla disposizione impugnata, avrebbe potuto integrare, in via amministrativa, la regolamentazione del sostegno finanziario dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade. Con questa finalità specifica, che si ricollegava alla realizzazione del complesso di lavori di adeguamento, previsti dalla citata legge di stabilità per il 2013 come opere necessarie in conseguenza del sisma del 2009, l'ambito del decreto ministeriale era, in questa parte, circoscritto a quello del rapporto concessorio e segnatamente a quello della possibile modifica delle condizioni della concessione quanto agli aspetti economici per finanziare, nell'immediato, l'avvio dei lavori urgenti.

8.- Per altro verso, però, è indubitabile che tali lavori urgenti di messa in sicurezza si riferiscono segnatamente alla prevenzione del rischio sismico, come risulta del resto dalla stessa rubrica della disposizione impugnata, e quindi si iscrivono, in termini generali, nella protezione civile del territorio e delle persone che transitano sulle due autostrade suddette. Ma la previsione della realizzazione di tali lavori, sulla base di un piano proposto dalla società concessionaria ed approvato dal MIT con il menzionato decreto ministeriale, non può significare - secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata - che il legislatore statale abbia anche autorizzato il MIT a regolare, mediante un atto di esercizio di una funzione amministrativa, aspetti della disciplina della protezione civile con riferimento alle due autostrade suddette. Al contrario, l'area di competenza del decreto ministeriale era - ed è - limitata alla realizzazione dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile. Altrimenti detto, la disposizione impugnata non riguarda alcun profilo regolatorio più specifico, in chiave integrativa o modificativa, rispetto a tale (invariata) disciplina.

Pertanto - diversamente da quanto assume la difesa della Regione ricorrente - il decreto ministeriale non era abilitato a regolamentare alcun aspetto della protezione civile quanto alle due autostrade suddette, ma concerneva solo la realizzazione in concreto delle opere necessarie per la loro messa in sicurezza dal rischio sismico nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile. Sicché esso non si colloca nell'area della protezione civile, la cui disciplina rimane immutata; né nelle due altre aree di competenza concorrente indicate dalla difesa della Regione ricorrente: governo del territorio e grandi reti di trasporto. Ma è attratto al regime proprietario del bene su cui i lavori sono destinati ad essere effettuati e quindi, nella specie, a quello del demanio statale, di competenza esclusiva del legislatore statale (trattandosi di ordinamento civile).

Questa Corte ha più volte affermato che «la titolarità di funzioni legislative e amministrative della Regione in ordine all'utilizzazione di determinati beni non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario e che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 102 e n. 94 del 2008, n. 286 del 2004 e n. 343 del 1995)» (sentenza n. 370 del 2008); e, con specifico riferimento al demanio marittimo, ha precisato che «la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004).

Non c'è quindi da verificare - come deduce la difesa della ricorrente con il primo motivo di ricorso - se la disposizione censurata possa iscriversi, o no, nella «determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», perché essa non ricade nell'ambito di una materia di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. Né, a maggior ragione, c'è alcuna chiamata in sussidiarietà di una funzione amministrativa relativa alla materia della protezione civile, collocata al livello statale del decreto ministeriale (secondo motivo del ricorso).

Solo se - come assume la difesa della ricorrente - il decreto ministeriale previsto dalla disposizione censurata fosse stato autorizzato ad integrare o modificare la disciplina della protezione civile nell'approvare il piano degli interventi dei lavori urgenti di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, allora avrebbe avuto fondamento la censura della Regione ricorrente che lamenta il suo totale mancato coinvolgimento, nella forma della previa intesa, ovvero del mero parere; coinvolgimento che, con riguardo alle Regioni e agli enti locali, connota, per il suo carattere policentrico, il servizio nazionale di protezione civile, quale disegnato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e che, dopo che la protezione civile è divenuta materia di competenza legislativa concorrente, risulta accentuato dal recente decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 2 (Codice della protezione civile).



9.- In conclusione, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata porta ad escludere che il legislatore abbia inteso assegnare al MIT alcuna funzione regolatoria - in via amministrativa (né tanto meno di normazione subprimaria) - di aspetti della protezione civile, né del governo del territorio o dell'assetto delle due suddette autostrade come grandi reti di trasporto; e a ritenere, invece, che abbia solo dettato una norma riguardante il rapporto concessorio di tali autostrade, appartenenti al demanio statale, nel cui ambito si colloca anche la realizzazione di lavori straordinari per la loro messa in sicurezza dal rischio sismico; rapporto concessorio che afferisce al regime proprietario del bene demaniale e che quindi ricade nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale.

10.- Non è infine senza rilievo aggiungere, come corollario della conclusione di ritenuta non fondatezza delle questioni di costituzionalità, che la Regione ricorrente, né nei suoi atti né in sede di discussione in udienza pubblica, è stata in grado di indicare (non diversamente, in vero, dalla stessa Avvocatura dello Stato) se, in concreto, il previsto decreto ministeriale sia stato emanato, o no. Sembra che la Regione ricorrente abbia temuto non tanto che il decreto ministeriale potesse avere un contenuto regolatorio in materia di protezione civile senza alcun suo coinvolgimento, quanto piuttosto che il costo dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade potesse comportare un aumento delle tariffe per l'utenza nel suo territorio. Ma, subito dopo la disposizione censurata, il legislatore statale è intervenuto nuovamente, provvedendo, in generale ed in termini più ampi, al finanziamento dei lavori di messa in sicurezza sismica delle due autostrade, venendo così incontro all'esigenza di fondo che appare sottesa al ricorso della Regione Abruzzo. Infatti, l'art. 16-*bis* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123, ha previsto che per lo sviluppo dei territori delle Regioni Abruzzo e Lazio e al fine di consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25 che si rendono necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017, è autorizzato un contributo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 a favore della società concessionaria Strada dei Parchi spa; disposizione poi integrata dall'art. 1, comma 725, 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) che ha specificato ulteriormente i termini di erogazione del contributo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, sesto comma, della Costituzione, dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del medesimo decreto-legge n. 50 del 2017, convertito, con modificazioni, nella legge n. 96 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

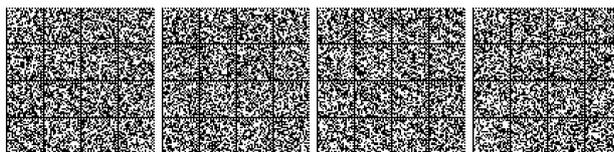
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 129

*Ordinanza 23 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Pubblico impiego regionale e locale - Esenzione dal limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, disposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), art. 11, comma 9.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9-13 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017, iscritto al n. 82 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2017 e depositato il 13 ottobre 2017 (reg. ric. n. 82 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 4, numero 1), e 68, secondo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26);

che, secondo il ricorrente, la norma regionale esenta le amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale dal limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, posto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;



che il limite così stabilito dalla citata disposizione statale costituirebbe principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, come tale non derogabile dalla legislazione regionale, ivi compresa quella delle Regioni a statuto speciale;

che, pertanto, la disposizione impugnata violerebbe sia l'art. 117, terzo comma, Cost., che l'art. 4, numero 1), e l'art. 68, secondo comma, dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui la potestà legislativa regionale in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto agli uffici e agli enti regionali deve svolgersi in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica;

che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 12, comma 10, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 novembre 2017, n. 37 (Disposizioni urgenti in materia di programmazione contabilità).

Considerato che, con atto notificato in data 12 gennaio 2018 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 15 gennaio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 29 dicembre 2017, per essere venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione della disposizione regionale in oggetto;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 60 e n. 55 del 2018; n. 112 e n. 100 del 2017; n. 137 e n. 27 del 2016).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 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 23 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 130

*Ordinanza 23 maggio - 13 giugno 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della Rete dei cammini della Regione Lazio.**

- Legge della Regione Lazio 10 marzo 2017, n. 2 (Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale e successive modifiche) artt. 3, comma 2; 5, comma 1; 11, comma 2; 13, 14 e 15.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 5, comma 1; 11, comma 2; 13, 14 e 15 della legge della Regione Lazio 10 marzo 2017, n. 2 (Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale e successive modifiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 maggio 2017, depositato in cancelleria il 23 maggio 2017, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2018 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che con ricorso depositato in cancelleria il 23 maggio 2017 (r.r. n. 40 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 3, comma 2; 5, comma 1; 11, comma 2; 13, 14 e 15 della legge della Regione Lazio 10 marzo 2017, n. 2 (Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale e successive modifiche), per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione;

che il ricorrente rileva che con l'impugnata legge regionale sono state dettate norme per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio; rete la quale interessa tutto il territorio regionale, comprese quelle parti ricadenti nei parchi nazionali e nelle aree protette regionali;

che, nella parte in cui interessano anche queste ultime porzioni di territorio, le disposizioni censurate sarebbero gravemente lesive delle funzioni che la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) attribuisce agli Enti parco e ai soggetti gestori delle altre aree protette esistenti nel territorio regionale e, pertanto, risulterebbero costituzionalmente illegittime;



che la giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe riconosciuto che la legge quadro sulle aree protette è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e che, in tale prospettiva, sottopone le aree protette a una disciplina inderogabile da parte delle Regioni;

che, in particolare, tale disciplina è imperniata sulla regolamentazione delle attività che possono essere svolte al loro interno e sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali; disciplina con la quale le disposizioni impugnate presenterebbero plurimi profili di contrasto;

che, con atto depositato in cancelleria il 19 giugno 2017, si è costituita in giudizio la Regione Lazio, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o l'infondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale proposte;

che, in data 12 dicembre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 22 novembre 2017, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, in considerazione delle modifiche apportate alle disposizioni impugnate ad opera dell'art. 17, comma 95, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie), le quali «hanno determinato il venir meno dei motivi del ricorso»;

che, in data 6 febbraio 2018, la Regione Lazio, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 30 gennaio 2018, ha depositato atto di accettazione della predetta rinuncia al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Lazio;

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.

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 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 23 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 37

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 maggio 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Veneto - Norme per la disciplina dell'attività di cava - Attività di cava - Coltivazione dei giacimenti di materiali di cava - Miglioramenti fondiari - Finalità e contenuti del progetto di coltivazione - Procedimento di rilascio dell'autorizzazione - Termini per la coltivazione - Disposizioni in materia di coltivazioni di trachite nel Parco dei Colli Euganei.**

– Legge della Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13 (Norme per la disciplina dell'attività di cava), artt. 2, commi 2 e 3; 3; 8, comma 2, lettera g); 11, comma 5; 12, comma 4; e 32, comma 1, lettera c).

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12,

Contro la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Venezia, Sestiere Dorsoduro, 3901;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 3; art. 3; art. 8, comma 2, lett. g); art. 11, comma 5; art. 12, comma 4 e dell'art. 32, comma 1, lett. c), della legge Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13, intitolata «Norme per la disciplina dell'attività di cava», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n. 27, del 16 marzo 2018, per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lett. s), della Costituzione, in riferimento al decreto legislativo n. 152 del 2006 (articoli 6, comma 6, 7-bis, comma 3, 19, 27-bis, 183, comma 1, lett. a), 184-bis, 184-ter e Allegato IV), alla legge n. 241 del 1990 (art. 14, comma 4), nonché alla legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 1226) e al decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997 (articoli 4 e 6) e al decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (art. 5).

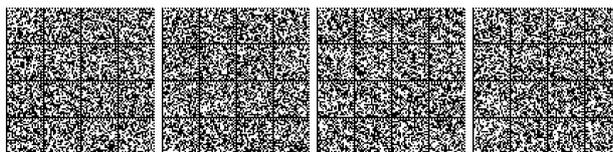
E ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'8 maggio 2018.

FATTO

La legge Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13, intitolata «Norme per la disciplina dell'attività di cava» e pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n. 27, del 16 marzo 2018, dispone, all'art. 2, comma 2, che «La coltivazione comprende l'estrazione del materiale del giacimento, l'eventuale prima lavorazione dei materiali estratti, la gestione dei materiali equiparabili a quelli di cava derivanti da scavi per la realizzazione di opere pubbliche e private e la ricomposizione ambientale della cava», al comma 3, che «La coltivazione dei giacimenti di materiale di cava è subordinata al rilascio dell'autorizzazione all'attività di cava».

All'art. 3, la legge regionale in esame prevede che «Ai miglioramenti fondiari con volume di materiale di risulta, industrialmente utilizzabile, superiore a 5.000 metri cubi per ettaro di superficie di scavo, si applichi la disciplina prevista per l'attività di cava. La Giunta regionale, entro 365 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, fissa procedure e criteri per l'autorizzazione dei miglioramenti fondiari con volume di materiale di risulta, industrialmente utilizzabile, inferiore a 5.000 metri cubi per ettaro, escludendo in ogni caso interventi che interessino la falda freatica. A tale fattispecie si applica il comma 2, dell'art. 19. Nella pianificazione dell'attività di cava si tiene conto anche dei volumi di materiale estratto e utilizzato industrialmente, proveniente dai miglioramenti fondiari».

La legge regionale in esame prevede, inoltre, all'art. 8, comma 2, lett. g), che «Il progetto di coltivazione, redatto in conformità alla disciplina vigente e tenendo conto delle finalità di salvaguardia ambientale, deve essere sottoscritto da un tecnico professionista abilitato e deve contenere: la documentazione costituente esito della procedura di cui alla



legge regionale 18 febbraio 2016, n. 4 «Disposizioni in materia di Valutazione di Impatto Ambientale e di competenze in materia di autorizzazione integrata ambientale» e successive modificazioni».

— L'art. 11, comma 5, della predetta legge regionale, altresì, stabilisce che «l'autorizzazione costituisce titolo unico per la coltivazione del giacimento e tiene luogo di ogni altro atto di autorizzazione, nulla osta o assenso comunque denominato per l'esercizio della attività di cava previsto dalla normativa vigente».

— All'art. 12, comma 4, della legge regionale è previsto che «La proroga dei termini stabiliti dall'autorizzazione, motivata dall'utilizzo nel ciclo produttivo della cava di materiali equiparabili ai materiali di cava e provenienti da opere infrastrutturali d'interesse regionale con movimentazione di materiale per volumi superiori a 500.000 mc, non è soggetta alle limitazioni di cui al comma 3».

Inoltre, la legge regionale in esame, all'art. 32, comma 1, lett. c) dispone che «all'interno del Parco regionale dei Colli Euganei (...) possono essere autorizzate, anche a titolo di sperimentazione operativa, attività di cava per l'estrazione di trachite, in deroga alle limitazioni contenute nel Piano Ambientale e nel Progetto Tematico Cave, nel rispetto», tra le altre, della condizione che «l'intervento proposto si configuri come modifica e/o ampliamento di cave in attività alla data di emanazione del decreto ministeriale 17 ottobre 2007 «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)» e sul progetto si esprimano favorevolmente il comune territorialmente interessato e l'Ente Parco Colli Euganei».

Le disposizioni della legge regionale summenzionate sono costituzionalmente illegittime e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'8 maggio 2018, sono impugnate per i seguenti

#### MOTIVI DI DIRITTO

1) — Illegittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 3, e 3, della legge Regione Veneto n. 13 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma lett. s) della costituzione, in riferimento al decreto legislativo n. 152/2006 e in particolare del combinato disposto degli articoli 183, comma 1, lett. a), 184-bis e 184-ter.

L'art. 2 della legge regionale in esame, come si è detto, dispone quanto segue:

«1. — Ai fini della presente legge, costituiscono attività di cava i lavori di coltivazione dei giacimenti formati da materiali, industrialmente utilizzabili, classificati di seconda categoria dal terzo comma dell'art. 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 «Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno» e successive modificazioni;

2. — La coltivazione comprende l'estrazione del materiale del giacimento, l'eventuale prima lavorazione dei materiali estratti, la gestione dei materiali equiparabili a quelli di cava derivanti da scavi per la realizzazione di opere pubbliche e private e la ricomposizione ambientale della cava;

3. — La coltivazione dei giacimenti di materiale di cava è subordinata al rilascio dell'autorizzazione all'attività di cava».

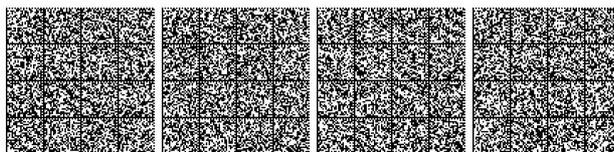
Il comma 2 appena riportato, come si vede, definisce la «coltivazione» in modo tale da ricomprendervi anche «la gestione dei materiali equiparabili a quelli di cava derivanti da scavi per la realizzazione di opere pubbliche e private e la ricomposizione ambientale della cava», mentre il comma 3 subordina l'attività di coltivazione, così definita, esclusivamente «al rilascio dell'autorizzazione all'attività di cava».

Orbene, le richiamate norme presentano profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, si deve evidenziare come la gestione dei materiali da scavo sia sottoposta alla disciplina dettata dalla Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, trattandosi di rifiuti ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. a), a meno che non sussistano le condizioni di cui all'art. 184-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, e del decreto del Presidente della Repubblica n. 120 del 2017, adottato in attuazione dell'art. 8 del decreto-legge n. 133 del 2014, perché i residui in questione possano essere considerati «sottoprodotti». Acquisita la qualifica di rifiuto, del resto, i residui in questione possono perderla soltanto per effetto dell'applicazione dell'istituto di cui all'art. 184-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, c.d. «fine rifiuto» (*end of waste*).

In tale prospettiva, giova rilevare come costituisca principio reiteratamente affermato nella giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte quello per cui la disciplina dello smaltimento delle terre e rocce da scavo interviene in materia di legislazione statale esclusiva, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s) della costituzione.

Difatti, codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di affermare più volte che «la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla «tutela



dell'ambiente», affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale». Pertanto, «in materia di smaltimento delle rocce e terre da scavo non residua alcuna competenza — neppure di carattere suppletivo e cedevole — in capo alle Regioni e alle Province autonome in vista della semplificazione delle procedure da applicarsi ai cantieri di piccole dimensioni» (così la sentenza n. 269 del 2014; nello stesso senso, sentenze nn. 232 del 2014; n. 70 del 2014; n. 300 del 2013).

Di conseguenza, atteso che l'art. 2, comma 2 e 3, della legge regionale impugnata mira a sottrarre la gestione dei materiali da scavo dalla disciplina dei rifiuti dettata dal legislatore statale con il decreto legislativo 152 del 2006 senza che ne sussistano le condizioni, risulta evidente come tale disposizione si ponga in palese contrasto con la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), della costituzione.

Peraltro, occorre sottolineare come le medesime censure in tema di illegittimità costituzionale riguardino l'art. 3 della legge regionale citata.

— L'art. 3 della legge della Regione Veneto n. 13 del 2018 in esame prevede che «ai miglioramenti fondiari con volume di materiale di risulta, industrialmente utilizzabile, superiore a 5.000 metri cubi per ettaro di superficie di scavo, si applica la disciplina prevista per l'attività di cava». Tale disposizione, nella misura in cui estende all'attività dei miglioramenti fondiari con materiale di risulta la disciplina dell'attività di cava, determina un effetto di «sottrazione» della prima dalla disciplina dei rifiuti identico a quello sopra evidenziato.

Infine, anche il successivo comma 2 è gravato dalle medesime ragioni di illegittimità costituzionale. Tale disposizione prevede che «la Giunta regionale, entro 365 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, fissa procedure e criteri per l'autorizzazione dei miglioramenti fondiari con volume di materiale di risulta, industrialmente utilizzabile, inferiore a 5.000 metri cubi per ettaro, escludendo in ogni caso interventi che interessino la falda freatica». Anche tale disposizione, prefigurando un sistema che si suppone semplificato rispetto quello concernente alle attività che riguardano volumetrie maggiori, determina l'effetto di sottrarre la gestione dei materiali suddetti dalla disciplina dei rifiuti.

Difatti, i materiali derivanti da costruzione e demolizione (c.d. materiali di risulta) sono espressamente elencati dall'art. 184, comma 3, lett. b) del decreto legislativo n. 152/2006 nell'ambito dei rifiuti speciali.

In tale ottica, atteso che secondo la costante giurisprudenza costituzionale la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 154/2016; Corte cost., sent. n. 101/2016), l'art. 3 della legge Regione Veneto n. 13/2018 si pone in manifesto contrasto con l'art. 117, comma secondo, lett. s), della costituzione.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lett. g), della legge Regione Veneto n. 13 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma lett. s) della costituzione, in riferimento dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006.

— L'art. 8, comma 2, lett. g), della legge regionale in esame stabilisce che «Il progetto di coltivazione, redatto in conformità alla disciplina vigente e tenendo conto delle finalità di salvaguardia ambientale, deve essere sottoscritto da un tecnico professionista abilitato e deve contenere: la documentazione costituente esito della procedura di cui alla legge regionale 18 febbraio 2016, n. 4 «Disposizioni in materia di Valutazione di Impatto Ambientale e di competenze in materia di autorizzazione integrata ambientale» e successive modificazioni».

Anche tale disposizione presenta profili di illegittimità costituzionale.

Nello specifico, si deve rilevare come la citata norma, pur presentandosi come generica, farebbe presupporre che la procedura di VIA sia stata già espletata prima dell'autorizzazione e che rappresenti quindi una procedura propedeutica, antecedente e distinta dall'autorizzazione.

In tale prospettiva, occorre evidenziare come la norma regionale venga a porsi in contrasto con quanto previsto dal comma 7 dell'art. 27-*bis* del citato decreto legislativo n. 152/2006, in base al quale «la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi 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. Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'art. 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto».

Orbene, come noto, secondo il costante orientamento giurisprudenziale di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, «la materia che viene in rilievo nella normativa sulla valutazione d'impatto ambientale è quella della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (*ex multis*, sentenze nn. 667/2010, 1/2010, 234/2009 e 225/2009).

Di conseguenza, l'art. 8, comma 2, lett. g), della legge Regione Veneto n. 13/2018, discostandosi da quanto previsto dalla normativa statale in materia di valutazione di impatto ambientale, viola l'art. 117, comma 2, lett. s) della costituzione e, dunque, deve essere dichiarato illegittimo.



3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 5, della legge Regione Veneto n. 13 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma lett. *s*) della costituzione, in riferimento all'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

— L'art. 11, comma 5, dispone che «l'autorizzazione costituisce titolo unico per la coltivazione del giacimento e tiene luogo di ogni altro atto di autorizzazione, nulla osta o assenso comunque denominato per l'esercizio della attività di cava previsto dalla normativa vigente».

Anche tale disposizione presenta aspetti di illegittimità costituzionale.

In particolare, la descritta norma, nella misura in cui si applica alle attività di cava soggette a valutazione di impatto ambientale (VIA) e riguarda anche quest'ultima, si pone in contrasto con le previsioni del sopracitato comma 7 dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, in base al quale: *a*) il provvedimento autorizzatorio unico regionale che conclude il procedimento di VIA regionale rappresenta l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio del progetto; *b*) la decisione di concedere il titolo abilitativo deve essere assunta sulla base del provvedimento di VIA.

Peraltro, quanto previsto dall'art. 27-*bis* risulta confermato anche dall'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990 (come modificato dal decreto legislativo n. 104 del 2017), il quale prevede che «Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-*ter*, secondo quanto previsto dall'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Ebbene, risulta evidente come l'art. 11, comma 5, della legge Regione Veneto n. 13 del 2018, ponendosi in contrasto con la normativa dettata dal legislatore statale in materia di VIA — la quale, come sopra ricordato, viene ricondotta alla competenza esclusiva statale — viola l'art. 117, comma secondo, lett. *s*) della Costituzione.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, della legge Regione Veneto n. 13 del 2018, per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma lett. *s*) della costituzione, in riferimento agli articoli 6, comma 6, 7-*bis*, comma 3, e 19, nonché dell'Allegato IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

— L'art. 12, comma 4, della legge regionale dispone che «La proroga dei termini stabiliti dall'autorizzazione, motivata dall'utilizzo nel ciclo produttivo della cava di materiali equiparabili ai materiali di cava e provenienti da opere infrastrutturali d'interesse regionale con movimentazione di materiale per volumi superiori a 500.000 mc, non è soggetta alle limitazioni di cui al comma 3».

Tale previsione si palesa come costituzionalmente illegittima.

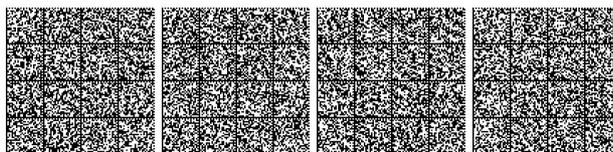
Nello specifico, si deve evidenziare come la descritta disposizione regionale, introducendo una fattispecie di proroga *sine die* dei termini stabiliti dall'autorizzazione alla coltivazione della cava, stabilisca una posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività di cava per un tempo che, non essendo assolutamente determinato né determinabile, non può non ritenersi incongruo e irragionevole.

Datti, in ogni rapporto di durata si pone come inevitabile l'esigenza di un controllo *ad tempus* circa il permanere delle condizioni, soggettive ed oggettive, di legittimazione, in rapporto al (possibile) mutamento del quadro fattuale e normativo nel frattempo intervenuto.

Invece, la norma regionale impugnata prevede una disciplina di eccezionale *prorogatio* destinata a surrogare, *ex lege* ed in forma automatica, i controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione delle cave.

Sul punto, giova ricordare come codesta Ecc.ma Corte costituzionale abbia avuto modo di affermare che «Attraverso la previsione di un meccanismo legale che si limita, nella sostanza, ad introdurre una "proroga di diritto" per le autorizzazioni all'esercizio di cave rilasciate dal Distretto minerario, la delibera legislativa impugnata si sostituisce al provvedimento amministrativo di rinnovo, eludendo, quindi, non soltanto l'osservanza della relativa procedura già normativamente prevista, ma anche — e soprattutto — le garanzie sostanziali che quel procedimento mira ad assicurare, nel rispetto degli ambiti di competenza legislativa stabiliti dalla costituzione (sul punto, la sentenza n. 271 del 2008). Garanzie che, nella specie, riposano, appunto, sulla necessità di verificare se l'attività estrattiva a suo tempo assentita risulti ancora aderente allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della "Proroga" o del "rinnovo" del provvedimento di autorizzazione», con la conseguenza che «eludere in via legislativa la prevista procedura amministrativa di rinnovo equivarrebbe a rinunciare al controllo amministrativo dei requisiti che, medio tempore, potrebbero essersi modificati o essere venuti meno, con esclusione, peraltro, di qualsiasi sindacato in sede giurisdizionale comune» (Corte cost., sent. n. 67/2010).

Peraltro, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha rammentato come, in materia di autorizzazioni «postume», la Corte di giustizia europea appaia ispirata a criteri particolarmente rigorosi (sentenza 3 luglio 2008, procedimento



C-215/06), avendo ribadito che, «a livello di processo decisionale è necessario che l'autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, dato che l'obiettivo consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, piuttosto che nel combattere successivamente gli effetti».

Ebbene, si deve sottolineare come tale esigenza risulti di difficile coesistenza con un sistema - come quello configurato dalla norma regionale in esame — che, alla scadenza del provvedimento autorizzatorio, in luogo di una «nuova» autorizzazione (o di un «rinnovo» della precedente), sostituisce *ex lege* la perdurante validità del vecchio titolo, senza possibilità di verificare se, a causa dell'esercizio della relativa (e legittima) attività, possa essersi cagionato o meno un danno per l'ambiente.

Difatti, risulta evidente come la proroga di cui all'art. 12, comma 4 della legge Regione Veneto n. 13 del 2018 consenta in particolare di eludere la necessità di procedere alla effettuazione di una nuova verifica di assoggettabilità a VIA, che invece è necessaria per le attività di cava, come sancito dal legislatore statale in base al combinato disposto degli articoli 6, comma 6, 7-*bis*, comma 3, e 19 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nonché in base alla lett. i) dell'Allegato IV alla Parte seconda del medesimo.

Per tali motivi, l'art. 12, comma 4 della legge regionale in esame, ponendosi in contrasto con la normativa nazionale vigente e con i principi comunitari di settore — come declinati dalla summenzionata sentenza della Corte di Giustizia — viola l'art. 117 Cost., primo comma, che impone alla Regione il rispetto degli obblighi comunitari, nonché il comma 2, lett. s), ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, lett. c), della legge Regione Veneto n. 13 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma lett. s) della costituzione, in riferimento all'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, agli articoli 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997 e all'art. 5 del decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)).

— L'art. 32, rubricato «Disposizione in materia di coltivazioni di trachite nel Parco dei Colli Euganei», prevede, al primo comma, che «all'interno del Parco regionale dei Colli Euganei (...) possono essere autorizzate, anche a titolo di sperimentazione operativa, attività di cava per l'estrazione di trachite, in deroga alle limitazioni contenute nel Piano Ambientale e nel Progetto Tematico Cave, nel rispetto», tra le altre, della seguente condizione stabilita dalla lett. c), ovvero che «l'intervento proposto si configuri come modifica e/o ampliamento di cave in attività alla data di emanazione del decreto ministeriale 17 ottobre 2007 “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)” e sul progetto si esprimano favorevolmente il Comune territorialmente interessato e l'Ente Parco Colli Euganei».

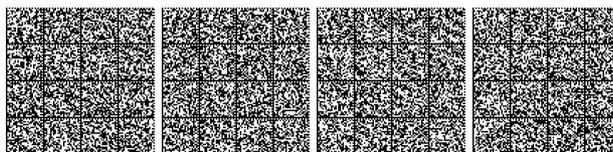
Tale previsione si presenta in evidente contrasto con il seguente quadro normativo di origine statale.

In primo luogo, assumono particolare rilievo gli articoli 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 357 del 1997, concernenti le misure di conservazione e le zone di protezione speciale nell'ambito dell'attuazione delle misure previste dalla direttiva 92/43/CEE «Habitat» relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, ai fini della salvaguardia della biodiversità.

Successivamente, proprio in tema di misure di conservazione e di zone di protezione speciale, è intervenuto l'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, ai sensi del quale «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Quest'ultima disposizione veniva, infine, attuata dal decreto ministeriale 17 ottobre 2007, contenente i «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)» (*Gazzetta Ufficiale* 6 novembre 2007, n. 258).

Nello specifico, l'art. 5, lett. n), di tale decreto ministeriale ha vietato l'«apertura di nuove cave e ampliamento di quelle esistenti, ad eccezione di quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione del presente atto o che verranno approvati entro il periodo di transizione, prevedendo altresì che il recupero finale delle aree interessate dall'attività estrattiva sia realizzato a fini naturalistici e a condizione che sia conseguita la positiva valutazione di incidenza dei singoli progetti ovvero degli strumenti di pianificazione generali e di settore di riferimento dell'intervento; in via transitoria, per 18 mesi dalla data di emanazione del presente atto, in carenza di strumenti di pianificazione o nelle more di valutazione d'incidenza dei medesimi, è consentito l'ampliamento delle cave in atto, a condizione che sia conseguita la positiva valutazione d'incidenza dei singoli progetti, fermo restando



l'obbligo di recupero finale delle aree a fini naturalistici; sono fatti salvi i progetti di cava già sottoposti a procedura di valutazione d'incidenza, in conformità agli strumenti di pianificazione vigenti e sempreché l'attività estrattiva sia stata orientata a fini naturalistici».

Ebbene, nonostante il prescritto divieto, l'art. 32, comma 1, lett. c) della legge regionale impugnata garantisce la possibilità generica di modifica e/o ampliamento di cave esistenti al momento di emanazione del decreto ministeriale «Criteri Minimi», senza in alcun modo limitare tale possibilità secondo quanto invece imposto dalla norma nazionale.

In tale prospettiva, tenuto in debita considerazione il fatto che le norme del summenzionato decreto sono state stabilite dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», risulta evidente come la descritta disposizione regionale violi l'art. 117, comma secondo, lett. s) della costituzione.

*P.Q.M.*

*Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso,*

*Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2 e 3; art. 3; art. 8, comma 2, lett. g); art. 11, comma 5; art. 12, comma 4 e dell'art. 32, comma 1, lett. c), della legge Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13, per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lett. s), della costituzione, in riferimento al decreto legislativo n. 152 del 2006 (articoli 6, comma 6, 7-bis, comma 3, 19, 27-bis, 183, comma 1, lett. a), 184-bis, 184-ter e Allegato IV), alla legge n. 241 del 1990 (art. 14, comma 4), nonché alla legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 1226) e al decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997 (articoli 4 e 6) e al decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (art. 5).*

*Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:*

*1. Estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri, assunta nella seduta dell'8 maggio 2018 e della relazione allegata al verbale;*

*2. Copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione del Veneto n. 27 del 16 marzo 2018.*

*Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.*

Roma, 14 maggio 2018

*L'Avvocato dello stato: MANGIA*

18C00131

N. 4

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 1° giugno 2018  
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)*

**Finanza pubblica - Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze recante il riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano - Determinazione dell'accantonamento, per l'anno 2018, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali delle autonomie speciali.**

– Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 28 marzo 2018, recante “Riparto del contributo alla finanza pubblica tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2018”.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, p.zza Deffeyes, n. 1, c.f. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore* Laurent Viérin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della giunta regionale n. 650 del 21 maggio 2018, dal prov. avv. Francesco Saverio Marini (MRNFNC73D28H501U; francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org - fax 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via di Villa Sacchetti, 9, ha eletto domicilio; ricorrente;



Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12; resistente;

nonché contro il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Via XX settembre, 97 (00187), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12; resistente;

Per l'accertamento dell'avvenuta violazione di norme costituzionali e statutarie attributive di competenze e garanzie alla Regione ricorrente e per il conseguente annullamento del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 28 marzo 2018, recante «Riparto del contributo alla finanza pubblica tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 80 del 6 aprile 2018 (doc. 1).

#### FATTO

1. Con il decreto-legge n. 95 del 2012 («Spending review»), convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, il legislatore ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini», con l'obiettivo di stimolare la crescita e la competitività del nostro Paese.

2. L'art. 16, comma 3, del citato decreto-legge dispone che con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano «assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015». La disposizione precisa che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma «è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali o, previo accordo tra la Regione richiedente, il Ministero per la coesione territoriale e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a valere sulle risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno». In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente, poi, «l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE [...].

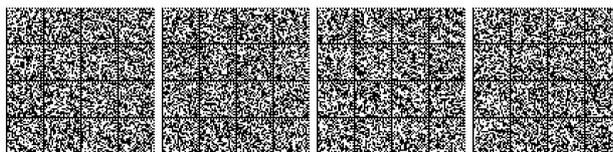
3. Avverso l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, la Regione Valle d'Aosta ha a suo tempo proposto ricorso in via principale, definito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 77 del 2015. La pronuncia, da ascriversi alla categoria delle sentenze interpretative di rigetto, ha ritenuto non fondate le questioni prospettate, valorizzando, quali condizioni essenziali per poter ritenere non illegittima la norma, tre profili:

i) la circostanza che le somme accantonate, pur gravate da un vincolo di indisponibilità, permangono comunque nella titolarità della Regione;

ii) la temporaneità dell'accantonamento e del connesso vincolo d'indisponibilità;

iii) il venir meno dell'obbligo di contribuire alla finanza pubblica ex art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, a far data dall'anno 2017, disposto dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012.

Più in dettaglio, nella sentenza n. 77 del 2015 si legge: «per mezzo dell'accantonamento previsto dalla norma impugnata [...], poste attive che permangono nella titolarità della regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42/2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emer-



genziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa. Va inoltre ribadito che, per effetto dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, il contributo prescritto dall'art. 16, comma 3, impugnato, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2017».

4. Successivamente l'art. 1, comma 484, della legge n. 232 del 2016 ha stabilito che alla Regione autonoma Valle d'Aosta «non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228», al quale viene sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il regime del pareggio di bilancio, fondato sull'equilibrio complessivo tra entrate e spese.

5. Dal canto suo, la legge regionale valdostana n. 24 del 2016 ha disposto che «in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, l'importo dell'accantonamento per il concorso della Regione agli obiettivi complessivi di finanza pubblica è determinato in euro 72.974.369 per l'anno 2017 e in euro 94.200.130 a decorrere dall'anno 2018». L'entità dell'accantonamento, in buona sostanza, viene ora determinata detraendo dall'importo complessivo del contributo per il concorso agli obiettivi complessivi di finanza pubblica le somme di cui al citato art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, non più applicabile all'odierna ricorrente. Si precisa, al riguardo, che con riferimento alla citata legge regionale n. 24 del 2016 il Consiglio dei ministri ha deliberato di non promuovere questione di costituzionalità davanti alla Corte nella propria seduta del 23 febbraio 2017, ritenendo l'atto normativo del tutto conforme alla Costituzione.

6. Che le disposizioni in materia di patto di stabilità interno non si applichino più alla Valle (con conseguente venir meno dell'obbligo, nei suoi confronti, di contribuire alla finanza pubblica ex art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, a far data dall'anno 2017) é, del resto, circostanza ben nota allo stesso MEF, che, non a caso, ha avuto modo di precisare, in occasione dell'adozione del decreto riparto relativo all'anno 2017, che alla Valle «non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228» e che per la medesima Regione «non trova più applicazione la disciplina del patto di stabilità interno», ragione per cui «il contributo in termini di indebitamento netto è riportato al solo fine di rendere esaustivo il quadro del concorso previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 tra tutte le Autonomie speciali».

7. In totale spregio del descritto contesto di riferimento — nonostante la non applicabilità, a decorrere dal 1° gennaio 2017, dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 e nonostante la riduzione del contributo per il concorso regionale agli obiettivi complessivi di finanza pubblica di cui al citato art. 1 della legge regionale n. 24/2016 — il MEF ha comunque adottato il richiamato decreto 9 maggio 2017, recante il riparto per 2017, stabilendo, in particolare, che «per l'anno 2017 il concorso alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare da ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma, previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, è fissato negli importi di cui alla tabella 1, facente parte integrante del presente decreto. Tali importi sono determinati in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE».

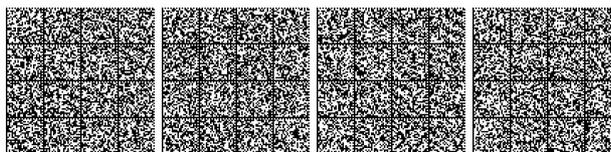
Per la Valle d'Aosta la tabella 1 ha quantificato il contributo in termini di saldo netto finanziario in euro 144.326.970,22.

8. Avverso il predetto decreto ministeriale e gli atti ad esso consequenziali (la nota della Ragioneria generale dello Stato prot. 1902478 del 20 ottobre 2017) la Regione ha proposto dinanzi a codesta ecc.ma Corte ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. Enti n. 6 del 2017, giusta DGR n. 913 del 3 luglio 2017) ancora non definito, nonché ricorso davanti al Tribunale amministrativo regionale Lazio recante n.r.g. 6520/2017 (di cui alla DGR n. 1556 del 2017), anch'esso attualmente pendente, con udienza di discussione di merito fissata al prossimo 19 dicembre 2018.

9. Le argomentazioni poste alla base suddetti ricorsi si sostanziano nella circostanza che il decreto riparto 2017, nel gravare la Regione di un contributo aggiuntivo in termini di saldo netto da finanziario pari a euro 144.326.970,22, risulta illegittimo e lesivo delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Valle atteso che, sulla scorta di quanto espressamente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza interpretativa di rigetto, n. 77/2015, la sola ragione a fondamento della legittimità del predetto contributo in termini di saldo netto da finanziare, mediante trattenuta unilaterale a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, risiede:

*i)* nella necessaria correlazione tra la trattenuta, quale è, per l'appunto, quella imposta alla Valle d'Aosta dal contestato decreto del MEF in applicazione del richiamato art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012, e il regime del patto di stabilità interno in termini di obiettivo euro compatibile (determinato secondo le modalità indicate dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228/2012);

*ii)* nel fatto che, essendo per la Valle venuto meno il regime del patto di stabilità (con la non applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, ai sensi dell'art. 1, comma 484, della legge n. 232/2016, dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228/2012, nel cui ambito soltanto può essere legittimamente inquadrato il concorso al risanamento della



finanza pubblica mediante l'accantonamento di cui trattasi), a decorrere dalla medesima annualità, 2017, il contributo ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012 è da ritenersi non più dovuto. Con la conseguenza che il MEF non avrebbe potuto reiterare il meccanismo di accantonamento di cui all'art. 16, comma 3, in tale modo violando, peraltro, il giudicato costituzionale.

10. Fermo quanto sopra, successivamente alla proposizione dei suddetti ricorsi il legislatore ha approvato la legge n. 205 del 2017, il cui art. 1, comma 841, ha stabilito che: «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, gli accantonamenti a carico della Regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica sono ridotti di 45 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni di euro per l'anno 2019 e 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020».

11. Avverso la disposizione da ultimo citata la Regione ha promosso ricorso in via principale davanti alla Corte, attualmente pendente (r.r. 23 del 2018), rilevando la lesività della previsione per violazione delle prerogative regionali e, in particolare, dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Valle, se e nella misura in cui — mediante l'impiego della locuzione «gli accantonamenti a carico della Regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica sono ridotti — il legislatore statale avesse inteso includere nell'ammontare del contributo complessivo agli obiettivi di finanza pubblica gravante sulla Regione, anche l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, stabilendone la doverosità, sia pure con importi in riduzione, non solo nell'anno 2018, ma anche nell'anno 2019 e, successivamente, a decorrere dal 2010.

12. Da ultimo, in data 28 marzo 2018 il MEF ha adottato il decreto oggetto del presente giudizio, recante «Riparto del contributo alla finanza pubblica tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 80 del 6 aprile 2018.

Tale decreto, richiamando nelle premesse l'art. 1, comma 841, della legge n. 205 del 2017 (impugnato dalla Valle, come detto, con ricorso n. 23 del 2018), come pure l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, ricalca il contenuto del precedente decreto riparto 2017 e reitera indebitamente l'obbligo per la Regione — già contestato con i ricorsi di cui si è più sopra detto — di contribuire alla finanza pubblica, per il 2018 e per gli anni successivi, mediante accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Ciò in violazione, peraltro, di quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 77 del 2015, nella quale si legge, preme ribadirlo, che «per effetto dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, il contributo prescritto dall'art. 16, comma 3, impugnato, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2017».

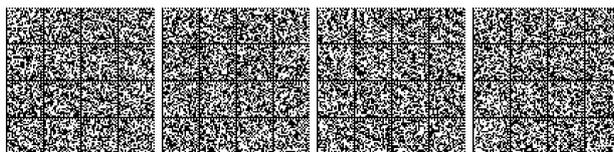
13. Tutto ciò premesso, con il presente ricorso la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, impugna il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze meglio indicato in epigrafe, il quale si mostra lesivo di norme costituzionali e statutarie attributive di competenze e garanzie alla Regione ricorrente alla luce dei seguenti motivi di

## DIRITTO

*I. Violazione degli articoli 2, comma primo, lettera a); 3, comma primo, lettera f); 4; 12; 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, oltre che degli articoli 117, comma terzo, 119 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dalla relativa normativa di attuazione statutaria e, segnatamente, degli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690, oltre che dei principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.*

1. Con il presente ricorso la Valle d'Aosta impugna il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 28 marzo 2018, quale atto dotato di rilevanza esterna e immediatamente lesivo della sfera di competenze costituzionali e statutarie della Regione ricorrente, come tale idoneo a produrre un conflitto attuale di attribuzione fra Enti (*cfr.*, tra le altre, Corte costituzionale, sentt. nn. 211/1994; 341/1996; 137/1998).

2. Al fine di apprezzare la lesione delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, va osservato come il decreto impugnato si ponga in contrasto: con lo stesso art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 di cui si proclama attuativo, nella lettura costituzionalmente orientata offerta dalla sentenza n. 77 del 2015 della Corte costituzionale; con l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012; con l'art. 1, comma 484, della legge n. 232 del 2016; con l'art. 1, della legge regionale valdostana n. 24 del 2016 («Legge finanziaria regionale per il triennio 2017/2019»). Da tutto questo complesso normativo, infatti, l'atto oggi gravato incredibilmente prescinde.



3. Come già illustrato in narrativa, il meccanismo delineato dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 è stato ritenuto legittimo dalla Corte solo a condizione di considerare il contributo della Valle alla finanza pubblica un accantonamento temporaneo (che non mette in questione la titolarità delle relative somme in capo alla stessa), in adempimento di un obbligo comunque non esigibile sine die e destinato a cessare far data dal 2017, in forza di quanto stabilito dall'art. 1, comma 454 della legge n. 228 del 2012.

Inoltre, in base a quanto stabilito dall'art. 1, comma 484, della legge n. 232 del 2016, alla Regione ricorrente non si applicano più le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, al quale viene sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il regime del pareggio di bilancio, fondato sull'equilibrio complessivo tra entrate e spese.

4. Quanto al richiamato art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, recante la disciplina — ormai superata — del patto di stabilità interno, tale disposizione chiariva che la Valle, come pure le altre Autonomie speciali, avrebbe concorso alla manovra concordando con il MEF l'obiettivo «in termini di competenza finanziaria» e di «competenza eurocompatibile», determinato riducendo il complesso delle spese finali «in termini di competenza eurocompatibile», risultante dalla spesa storica del 2011.

Più chiaramente, il concorso finanziario della ricorrente veniva attuato, sotto la vigenza del patto di stabilità interno, mediante la decurtazione dalle spese valdostane, come risultanti complessivamente dal consuntivo 2011, di una serie di importi puntualmente individuati alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del citato art. 1, comma 454.

La lettera *c)* di tale ultima disposizione sottraeva alle casse della Valle proprio gli importi determinati dal MEF in attuazione del più volte richiamato art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Tale sottrazione, tuttavia, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale valida, preme ribadirlo, solo se attuata dallo Stato in termini di accantonamento temporaneo delle somme — da ritenere comunque di esclusiva titolarità della Valle — nonché nell'ambito dell'allora vigente patto di stabilità.

Il patto di stabilità, infatti, imponeva alle Regioni di rispettare i limiti di spesa c.d. «storica», decurtati di una cifra indicata dallo Stato come contributo alla finanza pubblica. Solo in questa logica si giustificava la misura prevista dalla legge, perché lo Stato accantonava, appunto, la cifra che la Regione non avrebbe comunque potuto spendere. Ma il limite di spesa non comportava una riduzione dei trasferimenti alla Regione, nè incideva sulle entrate: proprio per questo l'accantonamento non si traduceva — come ha esattamente chiarito la Corte — in un'illegittima appropriazione da parte dello Stato.

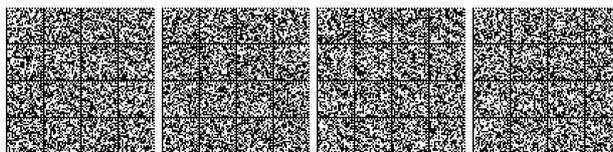
Cessata la misura congiunturale del patto di stabilità e passati al nuovo regime del pareggio di bilancio, l'accantonamento ha del tutto perso la sua *ratio* e la sua perdurante «applicazione» concretizza una incostituzionale e unilaterale misura di decurtazione della quota di tributi erariali spettanti statutariamente alla Regione.

5. Venuto meno, dunque, il patto, al quale è stato sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il regime del pareggio di bilancio, è venuta correlativamente meno la possibilità per lo Stato di disporre unilateralmente, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, gli accantonamenti «in termini di competenza finanziaria» e di «competenza eurocompatibile» previsti dal citato comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012.

Considerato, quindi, che il contributo di cui all'art. 16, comma 3, non è più dovuto a far data dal 2017 e che esso, in ogni caso, può operare solo all'interno del regime del patto di stabilità, cui tuttavia la Regione non è più soggetta, la sua imposizione da parte del decreto oggi impugnato si rivela manifestamente illegittima, configurando «una illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote di entrate spettanti alla Regione» (sentenze Corte costituzionale n. 239 e n. 77 del 2015).

Infatti, nella parte in cui il decreto ministeriale gravato richiede alla Valle di concorrere alla manovra finanziaria, per il 2018, mediante un contributo pari ad euro 144.326.970,22, esso impone, di fatto, la perdurante applicazione alla ricorrente del vincolo di accantonamento di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, ossia di un vincolo che si giustificava, come precisato in maniera chiarissima dalla Corte costituzionale, solo in regime di patto di stabilità e che ha cessato di operare per la Valle a partire dal mese di gennaio 2017.

Si consideri, inoltre, che in materia di contribuzione alla finanza pubblica la giurisprudenza costituzionale ha di recente ribadito che le misure di contenimento disposte dallo Stato devono necessariamente rispettare il principio della «transitorietà» e «presentare il carattere della temporaneità», al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, «evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre» (Corte cost., sentenza n. 133 del 2018).



6. Né l'illegittimità del decreto ministeriale viene meno alla luce del richiamo, contenuto nel comma 2 dell'art. 1 del medesimo decreto, alle procedure di pareggio di bilancio, laddove si afferma, appunto, che il concorso delle Autonomie speciali alla finanza pubblica è «da conseguire mediante pareggio di bilancio».

Tale precisazione si rivela, infatti, formalistica e capziosa, considerato che il Ministero, da una parte vuole dare ad intendere di essere consapevole, in adesione alle censure ripetutamente formulate sul punto dalla Valle d'Aosta, che il regime del patto di stabilità è venuto meno per essere sostituito da quello del pareggio di bilancio; dall'altro lato, tuttavia, impone nuovamente il concorso finanziario nelle forme dell'accantonamento «previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», ossia secondo il già contestato e ormai superato meccanismo degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

7. Tutto ciò determina una patente violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione sancita dagli articoli 2, comma primo, lettera *a*), 3, comma primo, lettera *f*), 4, 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, oltre che dagli articoli 117, comma terzo, 119 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dalla relativa normativa di attuazione statutaria e, segnatamente, dagli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690, oltre che dei principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

8. Il numero, l'entità e il tono costituzionale delle attribuzioni regionali illegittimamente lese dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 28 marzo 2018 sono indiscutibili. L'atto incide unilateralmente e *jure imperii* sulle entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, ossia su una materia riservata alla normativa di attuazione contenuta nella legge n. 690 del 1981 e, segnatamente, negli articoli da 2 a 7 di tale atto normativa, i quali fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle.

Ciò determina, anzitutto, la violazione dell'art. 48-*bis*, dello Statuto speciale. Per effetto di tale previsione, infatti, eventuali modifiche o deroghe alle norme di attuazione statutarie possono avvenire solo a seguito dei lavori della commissione paritetica e previo parere del Consiglio della Valle, proprio al fine di garantire le «particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione».

Nel caso di specie, tuttavia, il decreto ministeriale ha stabilito in via unilaterale gli importi del concorso valdostano alla manovra, vanificando completamente le speciali garanzie procedurali previste a tutela dell'autonomia regionale dal citato art. 48-*bis*.

La fondatezza di siffatta censura trova evidente conferma, peraltro, nell'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, il quale dispone che: «l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690» può essere «modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale».

Ne deriva, pertanto, che la materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali — riservata, come detto, alla normativa di attuazione statutaria — non avrebbe potuto, diversamente da quanto accaduto nel caso di specie, formare oggetto di modifica unilaterale da parte dello Stato.

In tali esatti termini si è espressa, del resto, la giurisprudenza costituzionale, che non ha mancato di evidenziare che le norme di attuazione, per la loro «particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (Corte cost., sentenza n. 191 del 1991; così anche Corte costituzionale, sentenza n. 206 del 1975).

Ora, le menzionate violazioni si riflettono in maniera diretta e immediata sulla particolare autonomia organizzativa e finanziaria valdostana, tutelata da una pluralità di previsioni costituzionali e statutarie.

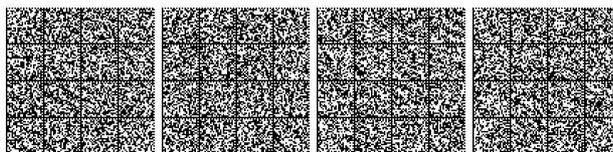
Il riferimento è, nello specifico:

*i*) all'art. 2, comma 1, lettera *a*) dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione ricorrente, tra l'altro, «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 1970);

*ii*) all'art. 3, comma 1, lettera *f*), del medesimo Statuto, che riconosce alla Valle la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali», e che qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie, alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost. (i quali risultano parimenti lesi dalla disposizione censurata), non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale;

*iii*) all'art. 4, dello Statuto speciale, che attribuisce alla Valle il potere di esercitare nei predetti ambiti materiali le corrispondenti funzioni amministrative;

*iv*) all'art. 12, dello stesso Statuto, che riconosce alla Regione ricorrente quote tributarie erariali.



9. Complessivamente, dunque, l'atto oggi impugnato, nel determinare unilateralmente l'entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, incide in maniera indebita sull'ordinamento finanziario regionale, vanificando le speciali garanzie procedurali previste dal citato art. 48-bis dello Statuto e violando le richiamate norme statutarie e costituzionali a tutela della speciale autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente.

10. Sotto un ulteriore profilo, il decreto ministeriale in questa sede gravato si mostra incostituzionale anche per violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza. In sede di elaborazione del decreto non è stato assicurato alcun coinvolgimento diretto della Valle. Ciò viola il metodo pattizio, che rappresenta, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, il cardine della regolamentazione, mediante procedure rinforzate, dei rapporti finanziaria tra lo Stato e le Autonomie speciali (*cf.*, tra le molte, Corte costituzionale, sentenza n. 193 del 2012).

Codesta ecc.ma Corte, infatti, ha più volte ribadito che: «il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (*cf.*, Corte costituzionale, sentenza n. 74 del 2009). Quest'ultima è «espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (*cf.*, Corte costituzionale, sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004), specificando, con riferimento alla Valle, che: «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello Statuto», idoneo ad assicurare un coinvolgimento diretto ed effettivo dell'Ente (Corte cost., sentenza n. 133 del 2010).

La violazione del principio consensualistico — il cui rispetto, come visto, si rende tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica — si riflette, conseguentemente, sulla lesione della particolare autonomia finanziaria e organizzativa di cui la Valle d'Aosta gode, come già detto, alla luce degli articoli 2, comma 1, lettera a), 3, comma 1, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello Statuto speciale e della relativa normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario (articoli da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981). In base a tali norme non può prescindersi, nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione medesima, dal rispetto del metodo dell'accordo.

Va ribadito, anche in questa sede, come la Regione Valle d'Aosta, nel corso degli anni, abbia positivamente contribuito al risanamento delle finanze pubbliche, assicurando in modo puntuale il proprio apporto. Sul punto, si allega una tabella che riepiloga tutti i dati necessari, e dalla quale peraltro si desume in modo chiaro che pure al netto del contributo di cui all'art. 16, comma 3 del decreto legislativo n. 95 del 2012, la Regione contribuirebbe con oltre 95 milioni di euro annui a decorrere dal 2017 (doc. 2).

Ciò che qui si richiede, dunque, non è certo di far cessare gli obblighi di concorso della Regione agli equilibri della finanza pubblica, ma solo la riaffermazione del principio consensualistico ed autonomistico nella determinazione di tali apporti, che oggi lo Stato ha disatteso.

11. Occorre evidenziare, inoltre, che la reiterazione su base annuale degli accantonamenti — peraltro, in spregio al quadro normativo e giurisprudenziale sopravvenuto — determina la progressiva crescita del debito dello Stato verso le Regioni: di debito, infatti, si tratta, poiché come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, le somme accantonate sono ritenute dallo Stato e assoggettate ad un vincolo di indisponibilità solo in via temporanea, non venendo in alcun modo posta in discussione la titolarità, che spetta alla Regione, alla quale vanno poi restituite. Ebbene: è evidente che più sono le annualità per le quali lo Stato reitera l'accantonamento, maggiore è il debito che esso contrae con le Regioni, e maggiore è il rischio che queste non ottengano mai la restituzione delle somme di propria spettanza. La condotta statale, culminata nell'atto gravato, anche sotto tale profilo evidenzia una palese violazione della leale collaborazione.

12. Ugualmente leso per effetto del decreto ministeriale risulta, infine, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., lesione che ridonda in una menomazione della sfera di autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente.

Il legislatore, infatti, ha stabilito che l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali opera «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27» della legge delega. Tuttavia, non essendo previsto a livello statale alcun termine di legge per l'adozione della normativa di attuazione, il predetto accantonamento, anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare, in maniera del tutto irragionevole, immediatamente e illimitatamente nel tempo.

Ora, il rilievo di tale vizio sarebbe dequotato, là dove il Ministero si fosse avveduto delle sopravvenienze normative, che hanno determinato, a decorrere dal 2017, il venir meno dell'obbligo di contribuzione nelle forme di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, nonché la fuoriuscita della Valle d'Aosta dal regime del patto di stabilità. Tuttavia, il Ministero, continuando illegittimamente ad applicare una normativa ormai mutata, fa «risorgere» il problematico difetto di ragionevolezza sopra indicato.

Alla luce delle considerazioni che precedono si insiste, pertanto, per l'accoglimento del presente ricorso.

*II. Violazione del giudicato costituzionale - Violazione degli articoli 136 e 137 Cost.*



Il decreto riparto 2018, per i profili già illustrati, si pone altresì in violazione del giudicato costituzionale, e dunque degli articoli 136 e 137 Cost.

Come esposto, infatti, con la sentenza interpretativa di rigetto n. 77 del 2015, la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 — di cui l'atto impugnato si proclama attuativo — facendo leva, quali condizioni necessarie di validità, da un lato sulla temporaneità degli accantonamenti, tale da non tradurre la trattenuta in un'indebita appropriazione delle risorse di titolarità della Regione; dall'altro lato, sulla circostanza che, comunque, il meccanismo, a carattere emergenziale, non sarebbe stato più operativo a far data dal gennaio 2017.

Senonché, nel reiterare l'imposizione del contributo (in un quadro normativo, peraltro, che non lo consente più), lo Stato ha dato corpo proprio a quelle illegittime lesioni dell'autonomia regionale che il giudice costituzionale aveva inteso scongiurare in via ermeneutica.

Più in dettaglio, continuando ad applicare la previsione dell'art. 16, comma 3, il decreto ministeriale trasforma il congegno in questione in uno strumento non più emergenziale, ma a regime, e dilata *sine die* il vincolo d'indisponibilità gravante sulle somme di titolarità regionale, con la conseguenza che lo Stato viene di fatto ad appropriarsene.

Si tratta di una chiara ipotesi di violazione del giudicato costituzionale, dal momento che vengono apertamente ignorate e contraddette le precise indicazioni cui la Corte costituzionale aveva subordinato la validità dell'art. 16, comma 3 del decreto-legge n. 95 del 2012.

Ora, posto che quest'ultimo non può che essere assunto e operare nell'ordinamento nel significato ad esso conferito dal giudice costituzionale con la sentenza n. 77 del 2015, il decreto, nell'imporre in sede attuativa una lettura contrapposta, incorre nella violazione del giudicato costituzionale, e degli articoli 136 e 137 Cost.

### III. Con riferimento agli ulteriori profili di illegittimità del decreto ministeriale gravato.

Da ultimo occorre sottolineare un ulteriore vizio del decreto gravato, che incide sul quantum asseritamente dovuto: ci si riferisce all'illegittimità derivata dell'atto, dal momento che l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, nel prevedere che l'accantonamento sia quantificato «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE», viola i principi di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3 Cost., così ledendo l'autonomia finanziaria della Regione.

Più in dettaglio, la tecnica di riparto stabilita dalla norma — come già da tempo ammesso dallo stesso Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con nota prot. 20695 del 2013 (doc. 3) — implica «una marcata differenza» tra i contributi richiesti alle singole Autonomie speciali, a seconda della diversa allocazione contabile delle tipologie di spesa considerate, a prescindere dalla dimensione della finanza delle singole regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva.

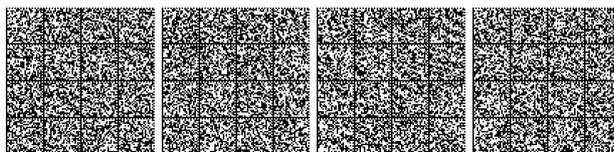
L'iniquità e irragionevolezza degli effetti prodotti dal meccanismo di riparto di cui si discute non sono sfuggiti, tra l'altro, nemmeno al Ministero che, con la nota prot. n. 84854 del 17 ottobre 2013, ha dato atto delle «criticità» derivanti dall'attuale tecnica di accantonamento, richiedendo, contestualmente, «l'avvio di un tavolo tecnico volto ad individuare ipotesi alternative del concorso delle Autonomie speciali alla finanza pubblica, da sottoporre alla Conferenza Stato Regioni, affinché sia scelto un nuovo criterio».

Con la stessa nota il MEF ha evidenziato — con ciò confermando la fondatezza delle censure di incostituzionalità qui sollevate dalla Valle — l'esigenza che le modalità di riparto vengano modificate attraverso la previsione di «una specifica tabella da inserire in norma di modifica dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012» (doc. 4).

Alla luce delle considerazioni che precedono, avallate dalla stessa Amministrazione dello Stato, risulta di tutta evidenza, pertanto, come l'atto ministeriale impugnato, ripetendo in via derivata i profili d'illegittimità che inficiano l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, determini un ulteriore profilo di irragionevolezza e di iniquità della ripartizione, gravemente pregiudizievole, a fronte dei reiterati contributi al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dal legislatore statale alla Valle d'Aosta, della capacità di spesa regionale, come garantita da tutte le previsioni statutarie più sopra evocate.

P.Q.M.

*Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare — in violazione degli articoli 2, comma primo, lettera a), 3, comma primo, lettera f), 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, oltre che degli articoli 117, comma terzo, 119 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dalla relativa normativa di attuazione statutaria e, segnatamente, degli articoli da 2 a 7 della legge*



26 novembre 1981, n. 690, oltre che dei principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., di intangibilità del giudicato costituzionale di cui agli articoli 136 e 137 Cost. — il decreto 28 marzo 2018, recante: «Riparto del contributo alla finanza pubblica tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento per l'anno 2018», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - Serie generale - n. 80 del 6 aprile 2018 e, per l'effetto, annullare il gravato decreto.

Si depositano, unitamente al presente ricorso notificato, i seguenti documenti:

- delibera di giunta regionale n. 650 del 21 maggio 2018;
- doc. 1) decreto ministeriale 28 marzo 2018;
- doc. 2) tabella riepilogativa dei contributi valdostani alla finanza pubblica;
- doc. 3) nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato prot. n. 20695 del 2013;
- doc. 4) nota del Ministero dell'economia e delle finanze prot. n. 84854 del 17 ottobre 2013;
- doc. 5) decreto riparto 2017.

Roma, 28 maggio 2018

Con osservanza

*Prof. Avv. MARINI*

18C00137

N. 89

*Ordinanza del 28 settembre 2017 della Commissione tributaria regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Roma 1 contro Banca nazionale del lavoro Spa e BNP Paribas sa*

**Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della Regione Lazio - Variazione dell'aliquota, secondo le previsioni contenute nella Tabella A allegata alla legge regionale n. 34 del 2001, a decorrere dall'anno di imposta 2002.**

- Legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), art. 5 e allegata Tabella A.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE 16

Riunita con l'intervento dei signori:

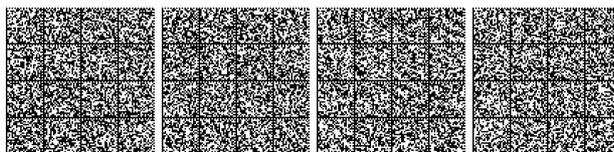
De Niederhausern Marco, Presidente;

Savo Amodio Antonino, relatore;

Benedetti Roberto, Giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 10240/2016, depositato il 13 dicembre 2016, avverso la pronuncia sentenza n. 21092/2016, sez: 7, emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, contro la Banca nazionale del lavoro Spa - via Vittorio Veneto, 119 - 00187 Roma, difesa dall'avv. Escalar Gabriele - viale G. Mazzini, 11 - 00195 Roma e contro BNP Paribas - piazza San Fedele, 1/3 - 20121 Milano, difesa dall'avv. Escalar Gabriele - viale G. Mazzini, 11 - 00195 Roma; proposto dall'appellante Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Roma 1.

Atti impugnati: diniego rimborso n. SIL/RIFIUTO IRAP 2002.



## SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

L'Agenzia delle entrate propone appello avverso la sentenza della Commissione tributaria provinciale di Roma, sezione 7, 26 settembre 2016 n. 21092/716, con la quale è stato accolto in parte il ricorso di BNP Paribas e della Banca nazionale del lavoro avverso il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso della maggiore IRAP, versata per l'anno 2002, in virtù dell'aumento della relativa aliquota stabilito da alcune regioni.

La decisione impugnata ha motivato il proprio avviso richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 177/2014, che ha dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27, che il suddetto aumento disponeva.

Per converso, si è dichiarata carente di giurisdizione in ordine alla connessa richiesta risarcitoria, richiamando le decisioni della Corte di cassazione, sezioni unite, 15 dicembre 1999, n. 722 e 4 gennaio 2007, n. 15.

Con l'appello proposto, l'Agenzia delle entrate, postulando la legittimità dell'IRAP incassata con l'aliquota del 5,25%, chiede che venga riconosciuto alla controparte il diritto al rimborso dello 0,50%, essendole stato applicato il tributo nella misura del 5,75%.

Deporrebbe in tal senso l'art. 16 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che consentiva alle regioni di variare l'aliquota fino ad un massimo di un punto percentuale a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del medesimo decreto legislativo.

In particolare, nonostante fosse stata prevista con la legge finanziaria n. 289/2002 una sospensione della maggiorazione di aliquote, gli aumenti disposti dalla Regione Lazio con propria legge 13 dicembre 2001, n. 34, sarebbero legittimati dall'art. 1, comma 175, della legge n. 311/2004, che prevede la possibilità per le regioni di iniziare o riprendere la decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale IRAP in presenza delle finalità di cui al precedente comma 174 (rispetto dell'equilibrio economico-finanziario).

Si sono costituite, in giudizio di BNP Paribas, incorporante della Banca nazionale del lavoro, e la stessa Banca nazionale del lavoro, le quali, dopo aver ricostruito il tessuto normativo di riferimento, osservano, preliminarmente, che si sarebbe formato il giudicato sul capo della sentenza che ha riconosciuto la spettanza del rimborso IRAP nelle Regioni Lombardia, Marche e Sicilia, essendo esclusiva materia del contendere la maggiorazione di un punto introdotta dalla Regione Lazio con l'art. 5 della legge regionale 13 dicembre 2001, n. 34 per l'anno 2002; l'acquiescenza riguarderebbe altresì, sia pure in parte, la misura di quest'ultimo, rimborso, atteso che l'Agenzia delle entrate assume che il tributo sarebbe dovuto, ma nella misura del 5,25% (e non del 5,75%), sicché sussisterebbe il diritto al rimborso, sia pure nella misura dello 0,50% (differenza fra 5,25% e 4,75%).

Assumono, quindi, in via principale, l'infondatezza dell'appello, sostenendo che l'aliquota correttamente applicabile per il 2002 sarebbe quella del 4,75%, sicché avrebbero diritto ad ottenere il rimborso richiesto.

A ciò condurrebbe una lettura costituzionalmente orientata della normativa regionale che l'Agenzia delle entrate assume applicabile.

In particolare, a nulla, rileverebbe, nella specie, il disposto dell'art. 1, commi 61 e 175, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, in quanto la determinazione della maggiorazione dell'1% dell'aliquota sarebbe anteriore alla norma testé citata e, quindi, non sarebbe ispirata dalle necessità finanziarie della Regione che avrebbero giustificato una siffatta operazione.

In via gradata, le appellate chiedono che, ove il Collegio ritenesse, non condivisibile l'interpretazione della normativa regionale come inapplicabile al 2002, e valevole, quindi, solo per gli anni successivi, venga valutata la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 5 della citata legge regionale n. 34/2001, con conseguente rimessione della stessa al vaglio della Corte costituzionale.

Propongono, altresì, appello incidentale, aggredendo quella parte della sentenza impugnata che ha ritenuto il difetto di giurisdizione del giudice tributario in ordine al richiesto risarcimento del danno.

In proposito, invocano la giurisprudenza, di segno contrario, della Corte di cassazione, assumendo che le sentenze citate a sostegno della decisione di primo grado sarebbero state male interpretate dalla CTP.

Nel merito, chiedono che vengano loro liquidate sia la differenza fra il tasso di interessi legali e quello dei titoli di Stato a breve, sia quanto avrebbero ricavato da un impiego presso la clientela delle disponibilità finanziarie a loro indebitamente sottratte.

Le appellate hanno altresì prodotto memoria conclusionale, nella quale ribadiscono quanto esposto nel loro precedente scritto difensivo.

All'udienza del 26 giugno 2017 la causa è stata riservata per la decisione.



## MOTIVI DELLA DECISIONE

Come esposto nella precedente parte in fatto, l'Agenzia delle entrate propone appello avverso la sentenza di primo grado che, in accoglimento del ricorso delle contribuenti, ha riconosciuto il diritto di queste ultime all'applicazione dell'aliquota IRAP nella misura del 4,75%, in luogo di quella — 5,75% - applicata dall'Ufficio.

Riconosce, peraltro, la parziale fondatezza della pretesa di controparte, limitando la sua pretesa all'applicazione dell'aliquota del 5,25%, ammettendo così la spettanza di un rimborso in favore della parte resistente, ma nella misura ridotta dello 0,50%.

Il ragionamento esposto nell'appello è che l'aumento in questione sarebbe legittimato dall'art. 16 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che consentiva alle regioni di variare l'aliquota fino ad un massimo di un punto percentuale, a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del medesimo decreto legislativo.

In particolare, nonostante fosse stata prevista con la legge finanziaria n. 289/2002 una sospensione della maggiorazione delle aliquote (successivamente reiterata fino al 31 dicembre 2006), l'art. 1, comma 61, della legge n. 311/2004, che disponeva l'ennesima ed ultima proroga, faceva espressamente salvo il disposto dei successivi commi 174 e 175, i quali consentivano alle regioni di disporre l'inizio o la ripresa della decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale regionale, per far fronte ai disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario.

Di qui l'emanazione, da parte della Regione Lazio, della legge n. 34/2001, che prevedeva, appunto, l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota.

Conseguentemente, in detta Regione, per ovviare al suddetto disavanzo, l'aliquota, da applicare per il 2002 ai contribuenti IRAP ordinari, sarebbe stata fissata nel 5,25%, da intendersi comprensiva dell'aumento dell'1%.

Deporrebbe in tal senso la disposizione del decreto-legge 7 giugno 2006 n. 206, che prevede una maggiorazione dell'1% dell'IRAP, per far fronte alla copertura dei disavanzi di gestione del S.S.N., in assenza di accordi fra Governo e regioni.

La pretesa del 5,25%, quindi, si baserebbe non solo sulla normativa regionale, ma anche sulla disposizione nazionale testé citata.

Passando ad esaminare il motivo di appello, deve, intanto, convenirsi con la difesa della parte resistente, laddove rileva che le doglianze mosse alla sentenza di primo grado riguardano esclusivamente l'ambito territoriale della Regione Lazio e, in secondo luogo, che è oramai pacifico il diritto ad un rimborso, sia pur parziale, in quanto, a fronte del versato (in applicazione dell'aliquota del 5,75%), l'Agenzia delle entrate riconosce che il tributo era dovuto nella misura del 5,25%, sicché in ogni caso va rimborsato il 0,50% di quanto corrisposto.

Nel merito, la tesi dell'Agenzia delle entrate non è condivisibile.

Deve, in primo luogo, sgombrarsi il campo dalle disposizioni di legge nazionale impositive sopravvenute all'anno d'imposta 2002, e, segnatamente, a quella recata dal decreto legislativo n. 206/2006, che, come si è detto, prevede un aumento ex se dell'aliquota IRAP in assenza di un accordo Governo-regioni finalizzato a far fronte all'eventuale deficit sanitario di queste ultime.

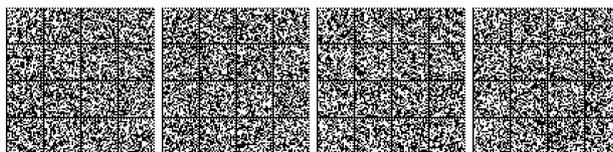
Trattasi, infatti, di norme prive di efficacia retroattiva, sicché esse non sono in grado di determinare il carico fiscale dovuto, appunto, per un periodo d'imposta precedente a quello considerato.

Depone in tal senso anche la *ratio* sottesa a tali disposizioni, che era quella di ovviare alle criticità finanziarie riguardanti proprio il periodo temporale successivo a quello cui si riferiva la contestata imposizione: lo testimoniano, in particolare, gli anni di riferimento recati dalle leggi citate a sostegno dall'appellante.

Deve ulteriormente richiamarsi il comma 174 dell'art. 1 della legge n. 211/2004, il quale fornisce la chiave di lettura del successivo decreto legislativo n. 206, innanzi citato, stabilendo che le maggiorazioni di aliquota sono operative «con riferimento agli anni 2006 e successivi», nel caso di mancata adozione dei provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione. Chiude il cerchio normativo l'art. 1, comma 1-*bis* del medesimo decreto-legge n. 206, il quale individua esplicitamente l'ambito di operatività, immediata dell'aumento dell'1% dell'aliquota IRAP, prevedendola come conseguente al mancato raggiungimento, alla data del 30 giugno 2006, dell'accordo con il Governo sulla copertura dei disavanzi di gestione.

Quanto esposto porta a concludere per l'assoluta infondatezza della pretesa impositiva, nella parte in cui la stessa fa leva sulla normativa statale.

Deve peraltro convenirsi con la difesa della parte appellata laddove rimarca che l'Agenzia delle entrate, nella sua esposizione, cita in ordine sparso le disposizioni di legge sopravvenute, con l'unica giustificazione che tali indicazioni tengono conto di una produzione legislativa statale, anch'essa di carattere «alluvionale».



Quello che è altresì certo è che l'appellante tende a dimostrare che vi sarebbero due distinte fonti normative che giustificerebbero la maggiorazione applicata nella specie, vale a dire una statale, costituita, appunto, dal decreto-legge n. 206/2006, ed una regionale, rappresentata dalla legge del Lazio n. 34/2001.

Inoperativa la prima *ratione temporis*, per quanto detto in precedenza, rimane da esaminare la seconda.

Occorre preliminarmente evidenziare che l'art. 45 del decreto legislativo n. 446/97 ha stabilito, per le banche e per gli altri enti e società finanziarie, l'applicazione, per l'anno 2002, dell'aliquota del 4,75%.

Tale diversificazione, fondamentale per quanto si andrà successivamente ad esporre, è esplicitamente riconosciuta dalla stessa Agenzia nel suo appello (*cfi*: pag. 9) ed è ripresa e sviluppata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 177/2014, in precedenza citata.

Va, poi, sgombrato il campo da un'ulteriore obiezione sollevata dall'Agenzia delle entrate, vale a dire che l'operatività della normativa regionale potrebbe essere stata ripristinata in virtù dell'art. 1, comma 175 della legge n. 211/2004, il quale prevede, appunto, una ripresa della decorrenza degli effetti degli aumenti IRAP oggetto di precedente sospensione, atteso che quest'ultima riguardava, giusta l'art. 3, comma 1, lettera A) della legge n. 289/2002, le maggiorazioni di aliquota, deliberate successivamente al 29 settembre 2002, mentre quella di cui si discute in questa sede è stata deliberata nel 2001 e, quindi, non rientra nel perimetro operativo della legge finanziaria del 2005.

La precedente esposizione porta alla conclusione che l'appello dell'Agenzia delle entrate, nella parte in cui si basa sulle disposizioni statali, è infondato, ma che, correlatamente, non si può neppure far luogo all'interpretazione costituzionalmente orientata proposta da controparte.

Occorre, pertanto, focalizzare l'attenzione sulla normativa regionale, anzitutto per verificarne la legittimità.

L'art. 5 della legge regionale n. 34/2001, più volte citata, stabilisce, con dicitura inequivocabile, che alle imprese dedite all'intermediazione monetaria e finanziaria si applica l'aumento dell'1% dell'aliquota IRAP.

Ciò comporta che, partendo dall'aliquota del 4,75%, che è quella applicabile a detti soggetti, si ottiene il risultato finale indicato da parte appellata, vale a dire il 5,75% (percentuale sulla quale la medesima, per ragioni prudenziali, ha corrisposto il tributo, salvo richiederne il rimborso *in parte qua*).

Ulteriore conseguenza è che, a fronte di un così chiaro ed inequivocabile dettato normativo, oltre a non esservi spazio per un'interpretazione diversa da quella letterale, assume rilevanza decisiva la risoluzione della questione di costituzionalità della disposizione legislativa regionale.

Fatta questa precisazione in punto di rilevanza, deve aggiungersi che la questione stessa non appare manifestamente infondata, alla stregua proprio dei principi di diritto affermati dalla Corte costituzionale nella propria sentenza 18 giugno 2014, n. 177, con la quale è stato dichiarato non conforme a Costituzione l'art. 1, comma 5, della legge regionale della Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27, che, con formula del tutto analoga e sovrapponibile a quella della scrutinanda legge della Regione Lazio, aveva fissato nella misura del 5,75% l'aliquota IRAP per gli istituti di credito.

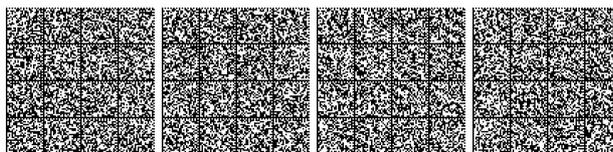
Il Collegio, in particolare, dubita che l'art. 5 della legge regionale del Lazio n. 34/2001 si ponga in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, così come rilevato, per l'analoga legge della Regione Lombardia, dalla Corte costituzionale.

Nelle «considerazioni in diritto», effettuate nella sentenza di quest'ultima, cui ci si richiama, il Giudice delle leggi è partito dall'art. 16 del decreto legislativo n. 446 del 1997, il quale prevede un'aliquota generale IRAP del 4,25 per cento, «salvo quanto previsto (...) nei commi 1 e 2 dell'articolo 45».

L'articolo, al comma 2, a sua volta sancisce (nel testo storico in vigore dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2002) che, per i soggetti di cui agli articoli 6 e 7, tra cui le banche e gli altri enti e società finanziarie, «per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 1998, al 1° gennaio 1999 e al 1° gennaio 2000 l'aliquota è stabilita nella misura del 5,4 per cento; per i due periodi d'imposta successivi, l'aliquota è stabilita, rispettivamente, nelle misure del 5 e del 4,75 per cento». Quindi per il 2002, anno d'imposta in relazione al quale veniva chiesto il rimborso dell'IRAP, di cui è stato richiesto il rimborso, l'aliquota stabilita in via transitoria era pari al 4,75 per cento.

La norma che viene specificamente in rilievo, ai fini dello scrutinio di legittimità, è il comma 3 del citato art. 16, secondo cui «A decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del presente decreto, le regioni hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi».

È in particolare alla stregua di tale disposizione che deve essere risolta la questione di legittimità costituzionale, tenendo conto che, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, la disciplina dell'IRAP rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera c), della Costituzione (*cfi*: per tutte, la sentenza n. 296 del 2003).



Risulta, pertanto, decisivo verificare, in ragione dei canoni ermeneutici, se la facoltà di variare l'aliquota IRAP, attribuita alle regioni dal comma 3 dell'art. 16, sia limitata all'aliquota ordinaria o si estenda anche a quelle fissate dalla disciplina transitoria.

Depono nel primo senso la corretta interpretazione letterale della disposizione, che è il primario (e, perciò, da privilegiare) canone ermeneutico. Essa parla — non a caso al singolare — di «aliquota di cui al comma 1» e dunque non può che riferirsi all'unica aliquota espressamente fissata in quest'ultimo comma, e cioè a quella generale: le altre, che sono oggetto di un semplice rinvio sono pertanto estranee all'ambito di applicazione del comma 3.

Questa lettura trova poi conferma nella relazione allo schema del decreto legislativo n. 446 del 1997.

Nell'illustrare la riforma connessa all'istituzione dell'IRAP, il legislatore delegato afferma: «l'aliquota di base è fissata al 4,25 per cento; trascorsi due esercizi, le regioni potranno esercitare la facoltà di maggiorarla fino a un punto percentuale, e di differenziarla tra categorie di contribuenti e tra settori di attività».

La possibilità per le regioni di intervenire solo rispetto all'aliquota ordinaria del 4,25 per cento è ribadita a proposito dell'art. 16, chiarendosi che esso «fissa, l'aliquota dell'imposta al 4,25 per cento, che potrà essere maggiorata, fino ad un punto percentuale, dalle singole regioni a partire dal terzo anno successivo a quello dell'entrata in vigore del decreto legislativo».

Al contrario, con riguardo all'art. 45, sempre nella relazione si afferma solo che «Con. l'art. 45 si dettano disposizioni transitorie relativamente al racconto IRAP dovuto per l'anno 1998 e alle aliquote dell'IRAP applicabili per i primi tre periodi di imposta a particolari soggetti», senza alcun riferimento a possibili variazioni.

Anche la giurisprudenza costituzionale intervenuta in ordine alla disciplina transitoria dell'IRAP è nello stesso senso.

La sentenza n. 357 del 2010 ha affermato che «il chiaro tenore letterale dell'art. 16, comma 3, del decreto legislativo n. 446 del 1997 rende evidente che alle regioni è consentito variare (nel limite di un punto percentuale) solo «l'aliquota di cui al comma 1» dello stesso art. 16, cioè solo l'aliquota base e non quelle speciali, tra le quali è compresa quella di cui al comma 1 dell'art. 45 dello stesso decreto legislativo n. 446 del 1997, richiamata dalla disciplina censurata».

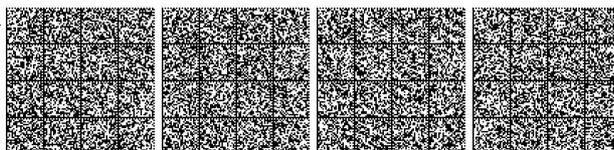
La sentenza n. 21 del 2005, poi, nel ritenere la legittimità costituzionale di tale disciplina afferma: «La ragionevolezza della transitoria differenziazione delle aliquote disposta dall'art. 45, comma 2 del decreto legislativo n. 446 del 1997 risulta (...), dai dati economici e contabili considerati dal legislatore in sede di prima applicazione del tributo (...). La nota tecnica allegata, alla relazione governativa al citato decreto legislativo e le successive indagini parlamentari evidenziano, infatti, uno «sgravio consistente» apportato dall'introduzione dell'IRAP per il settore dell'intermediazione finanziaria e un «aggravio significativo» per il settore agricolo. È indicativo, al riguardo, che la Commissione bicamerale consultiva in materia di riforma fiscale, in esito alle indagini empiriche effettuate sull'attuazione dell'IRAP, abbia affermato, nella relazione finale del 29 settembre 1999, che, pur con l'aliquota maggiorata, il vantaggio tratto dai settori finanziario ed assicurativo dall'applicazione dell'IRAP è stato «superiore alle aspettative» e che «l'impossibilità che comunque permane di omologare totalmente il settore finanziario agli altri settori impone che se ne tenga conto attraverso un'aliquota differenziata» (...).

Alla stregua delle conclusioni raggiunte, va pertanto disposta la rimessione alla Corte costituzionale perché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale del Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 e della relativa tabella A (che riporta le variazioni alle aliquote IRAP), segnatamente le indicazioni riguardanti il «Quinto gruppo», nel quale si prevede l'aumento dell'1% dell'aliquota per le attività di cui al cod. ISTAT 65, vale a dire quelle riguardanti l'intermediazione monetaria e finanziaria, escluse le assicurazioni e i fondi pensione».

La rimessione che si va a disporre comporta la necessaria sospensione del presente giudizio, che riguarda anche la pretesa risarcitoria avanzata dagli istituti di credito con appello incidentale, essendo anch'essa strettamente conseguente — quantomeno nel *quantum* riconoscibile a titolo di danno — alla definizione della questione principale che determina la misura dell'eventuale dovuto dalla parte soccombente a titolo di risarcimento.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;



*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 e della tabella A ad essa allegata per contrasto con il dettato dell'art. 117 della Costituzione;*

*Sospende il presente procedimento;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Roma, 26 giugno e 25 settembre 2017

*Il Presidente:* DE NIEDERHAUSERN

*L'estensore:* SAVO AMODIO

18C00133

n. 90

*Ordinanza del 5 marzo 2018 del Tribunale per i minorenni di Bari  
sull'istanza proposta da Ariodante Valeria*

**Patrocinio a spese dello Stato - Procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore - Difensore d'ufficio del genitore irreperibile - Liquidazione di compensi e onorari a carico dell'erario, in attesa di una specifica disciplina della difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 - Mancata previsione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 143, comma 1.

#### TRIBUNALE PER I MINORENNI DI BARI

Il Tribunale per i minorenni, riunito in Camera di consiglio in persona dei signori:

dott. Riccardo Greco, Presidente;

dott.ssa Roberta Savelli, Giudice relatore;

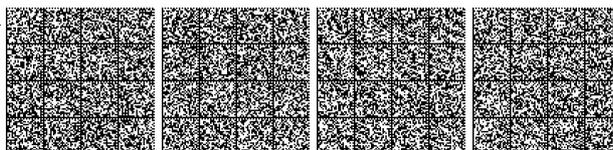
dott.ssa Paola Buccarella, Giudice onorario;

dott. Nicola Tullo, Giudice onorario.

All'esito della Camera di consiglio del 21 gennaio 2018 ha pronunciato la seguente ordinanza nell'ambito della procedura concernente l'istanza, presentata dall'avv. Valeria Ariodante, volta ad ottenere la liquidazione degli onorari per l'attività professionale svolta quale difensore d'ufficio di persona irreperibile, nell'ambito del procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore A. N.

#### IN FATTO

Con ricorso depositato l'11 aprile 2016, il pubblico ministero presso il Tribunale per i minorenni di Bari chiedeva che il Tribunale dichiarasse lo stato di adottabilità del minore A. N. ; il giudice professionale delegato, con decreto del 28 aprile 2016, nominava difensore d'ufficio della madre del minore, A. M., ai sensi del combinato disposto degli arti-



coli 8, comma 4, e 10 comma 2 legge n. 184/83 l'avv. Scalone Maria Rosa; successivamente, preso atto dell'avvenuta cancellazione del suddetto avvocato dalla lista degli avvocati abilitati al patrocinio a spese dello Stato, e della conseguente richiesta di revoca dalla nomina a difensore d'ufficio dalla stessa formulata, in data 27 giugno 2016 nominava difensore d'ufficio della genitrice del minore l'avv. Valeria Ariodante.

La notifica del decreto con il quale veniva fissata la data per la contestazione dello stato di abbandono alla genitrice del minore, stante l'irreperibilità di quest'ultima (quale attestata dalla polizia municipale di Bari, con verbale del 15 giugno 2016), veniva effettuata ex art. 143 c.p.c..

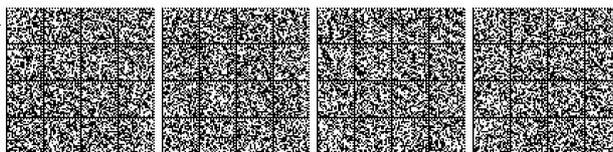
Concluso il procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore N., il difensore d'ufficio, avv. Valeria Ariodante, avanzava istanza volta ad ottenere la liquidazione dei compensi per l'attività professionale prestata quale difensore d'ufficio della parte irreperibile, A. M.

#### IN DIRITTO

L'art. 143, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02 prevede testualmente che: «Sino a quando non è emanata una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, per effetto dell'ammissione al patrocinio, sono pagate dall'erario, se a carico della parte ammessa, le seguenti spese: *a)* gli onorari e le spese spettanti all'avvocato, al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato, e sono liquidati dal magistrato nella misura e con le modalità rispettivamente previste dagli articoli 82 e 83 ed è ammessa opposizione ai sensi dell'art. 84; *b)* le indennità e le spese di viaggio spettanti ai magistrati, ad appartenenti agli uffici, agli ufficiali giudiziari per le trasferte relative al compimento di atti del processo fuori dalla sede in cui si svolge; *c)* le indennità e le spese di viaggio spettanti a testimoni e a notai; *d)* i diritti e le indennità di trasferta degli ufficiali giudiziari per le notificazioni a richiesta dell'ufficio e per le notificazioni e gli atti di esecuzione a richiesta di parte»; dunque, in attesa che venga emanata una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 (specifica disciplina che non è stata sinora emanata), gli onorari e le spese spettanti al difensore nell'ambito dei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 sono pagati dall'erario solo se l'assistito, difeso di fiducia, è stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato. Si tratta di una condizione che, al contrario, non è conseguibile dal difensore d'ufficio di persona irreperibile, in ragione dell'impossibilità di costui sia di ricevere eventualmente nomina fiduciaria, sia di comprovare i titoli economici che consentono l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, proprio in ragione dell'irreperibilità del suo assistito.

La liquidazione dell'onorario e delle spese in favore del difensore d'ufficio anche quando si tratti di assistito irreperibile è prevista al contrario dall'art. 117 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02 nell'ambito del procedimento penale; invero, la suddetta norma, inserita nel titolo III della legge 115/02 («Estensione, a limitati effetti, della disciplina del patrocinio a spese dello Stato prevista per il processo penale») prevede che «L'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio della persona sottoposta alle indagini, dell'imputato o del condannato irreperibile sono liquidati dal magistrato nella misura e con le modalità previste dall'art. 82....» (e quindi senza che il difensore debba dimostrare di esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali, come invece previsto dal precedente art. 116 per il difensore d'ufficio di persona reperibile). La norma in questione è pacificamente interpretata dalla Suprema Corte nel senso che, per la sussistenza del diritto del difensore ad ottenere la liquidazione delle spese e degli onorari a carico dell'erario, non è necessaria una formale dichiarazione di irreperibilità ai sensi dell'art. 159 e 160 codice di procedura penale, ma è sufficiente una irreperibilità «sostanziale» che, rendendo di fatto irrintracciabile il debitore, impedisca di effettuare qualsivoglia attività per il recupero del credito professionale; e ciò sulla scorta del rilievo che, ove l'irreperibilità si determini successivamente alla conclusione del procedimento penale, al giudice non è dato emettere più alcun decreto ex art. 160 codice di procedura penale ma comunque lo stato di irreperibilità sostanziale impedisce radicalmente al difensore ogni attività procedurale per ottenere l'adempimento dell'obbligazione creditoria.

Si ha, dunque, che nel procedimento penale l'attività difensiva in favore dell'imputato irreperibile espletata d'ufficio, trova sancita la corresponsione economica da un'espressa previsione legislativa, mentre la difesa d'ufficio nel giudizio di adozione sfugge ad analogo trattamento (quando per l'irreperibilità del difeso non può attivarsi né l'eventuale nomina fiduciaria, né la procedura di ammissione al patrocinio a spese dello Stato).



*La non manifesta infondatezza della questione*

Ciò premesso, questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02 nella parte in cui non prevede, in attesa che venga emanata una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 — ed analogamente a quanto avviene nell'ambito del procedimento penale — la possibilità di porre a carico dell'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore di ufficio del genitore irreperibile a cui viene contestato lo stato di abbandono.

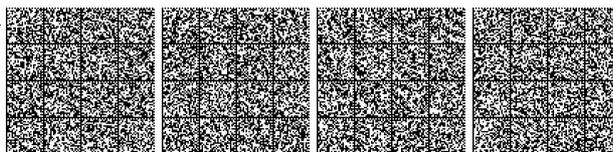
Per effetto dell'attuale quadro normativo, si determina una disparità di trattamento tra il difensore d'ufficio di irreperibile nominato nell'ambito del procedimento penale e quello d'ufficio di irreperibile nominato nell'ambito dei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184. Si tratta di una disparità che avversa situazioni omogenee, trattandosi in ambedue i casi di difesa obbligatoria per legge. La situazione appare irragionevole ed ingiustificata, con conseguente sospetta violazione dell'art. 3 della Costituzione, in ragione della tutela costituzionale del principio di uguaglianza e di quello di ragionevolezza.

Non ignora il Tribunale che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 270 del 28 novembre 2012, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, avuto riguardo alla disparità di trattamento esistente tra avvocati i quali, in difesa di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, esercitano il loro ministero di fronte agli organi della giustizia penale ed avvocati che, invece, operino in difesa di soggetti aventi la medesima caratteristica, di fronte alla giurisdizione civile, amministrativa, contabile e tributaria, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione, ritenendo che la intrinseca diversità dei modelli del processo penale e di quello civile giustifichi la diversa disciplina della liquidazione degli onorari avvocati che si siano impegnati in essi; non va però dimenticato che la suddetta questione è stata sollevata con riferimento alla riduzione della metà delle competenze spettanti ad difensore, prevista dall'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02 solo con riferimento ai difensori nell'ambito del procedimento civile, amministrativo, contabile e tributario, e non già con riferimento ad una fattispecie — quale quella per la quale il Tribunale chiede l'intervento del giudice delle leggi — nella quale alcuna liquidazione di onorari è prevista in favore del difensore;

Ritiene invero il Tribunale che la diversità tra il modello processuale penale e quello civile, frutto della diversità degli interessi implicati, non possa spingersi sino a ritenere che non violi il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. la mancata previsione di un compenso per il difensore d'ufficio di genitore irreperibile di un minore che debba essere dichiarato adottabile, specie ove si consideri che il procedimento volto alla dichiarazione di adottabilità di un minore, così come il procedimento penale, involge diritti fondamentali della persona, e per la precisione il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, tutelato dall'art. 30 Cost. ed il diritto del minore ad essere cresciuto ed educato nell'ambito della propria famiglia d'origine (tutelato dall'art. 18 della convenzione di New York sui diritti del fanciullo, che assume rilievo costituzionale tramite l'art. 117 Cost.); ed infatti il legislatore ordinario, proprio per rendere effettiva la tutela di tali diritti, ha reso obbligatoria la nomina di un difensore d'ufficio da parte del giudice.

La mancata previsione di un compenso liquidabile a carico dell'erario per il difensore d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 comporta anche la sospetta violazione degli articoli 1 e 35 della Costituzione, nella parte in cui tutelano il lavoro in tutte le sue forme; ed infatti non appare tutelato un lavoratore che debba prestare la propria opera professionale senza poter ottenere un compenso né dal proprio assistito irreperibile, né dallo Stato che gli ha conferito l'incarico di difensore d'ufficio (incarico peraltro irrinunciabile).

Infine, la mancata previsione di un compenso liquidabile a carico dell'erario per il difensore d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 comporta anche la sospetta violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione, che statuisce l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento; ed infatti sussiste il concreto rischio che il difensore dell'ufficio dell'irreperibile, sapendo di non potere azionare le procedure per il recupero del proprio credito professionale nei confronti del proprio assistito irreperibile e di non potere richiedere la liquidazione degli onorari e delle spese all'erario, non presti diligentemente la propria opera professionale, non presentandosi alle udienze (ed in tal caso non sarebbe possibile per il giudice disporre la sostituzione con un altro difensore, non essendo prevista la nomina di un sostituto d'udienza del difensore d'ufficio nell'ambito della procedura per la dichiarazione di adottabilità di un minore; né si rivelerebbe utile, al fine di porre rimedio ad una violazione oramai consumatasi, l'eventuale segnalazione a fini disciplinari del difensore non presentatosi all'udienza).



*La rilevanza della questione*

Il dubbio in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02, oltre a non apparire manifestamente infondato, è rilevante ai fini della decisione sull'istanza di liquidazione *de qua*.

Ed infatti l'istante ha dimostrato, mediante la documentazione allegata alla richiesta di liquidazione, la situazione di irreperibilità di fatto della sua assistita (inutili si sono rivelate le ricerche al DAP e quelle presso l'ultimo domicilio noto; non sono noti il luogo di nascita e quello di lavoro della *A*) e, proprio in considerazione della suddetta irreperibilità, non si ritiene necessario (peraltro conformemente a quanto previsto dall'art. 117 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02 per il difensore d'ufficio nel procedimento penale) che il difensore debba anche dimostrare di esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali; ragione per cui, ove dovesse essere ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che con la presente ordinanza si solleva, dovrebbe trovare accoglimento l'istanza di liquidazione formulata dal difensore. Vigente l'attuale quadro normativa, invece, l'istanza di liquidazione andrebbe rigettata, in assenza di una norma che consenta di porre la liquidazione delle spese e degli onorari del difensore a carico dell'erario.

Né è ipotizzabile che la questione possa essere superata mediante applicazione analogica dell'art. 117 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02, dettato con riferimento al difensore d'ufficio nominato nell'ambito del procedimento penale, ostandovi la sua natura di norma eccezionale (ed infatti trattasi di norma che - unitamente a quelle previste dagli articoli 115, 116 e 118 decreto del Presidente della Repubblica 115/02 - costituisce un'eccezione al principio generale secondo il quale solo l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato comporta l'onere per lo Stato di corrispondere al difensore le somme dovutegli a titolo di onorari e spese).

*P.Q.M.*

*Il Tribunale per i minorenni di Bari, visti gli articoli 1 legge costituzionale n. 1/48, e 23 della legge n. 87/53;*

*Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/02, per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, in attesa che venga emanata una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, possano essere posti a carico dell'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore di ufficio del genitore irreperibile;*

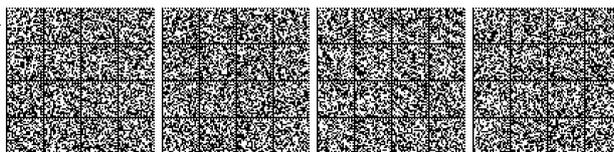
*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'avv. Valeria Ariodante, al Pubblico ministero in sede, al Presidente del Consiglio dei ministri, ed ai Presidenti dei due rami del Parlamento e che siano trasmessi gli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento sino alla decisione della Corte costituzionale.*

Così deciso in Bari, nella Camera di consiglio del 21 febbraio 2018

*Il Presidente:* GRECO

*Il Giudice relatore:* SAVELLI



## N. 91

*Ordinanza del 19 marzo 2018 del Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di B. R.*

**Processo penale - Casellario giudiziale - Ordinanza di sospensione del procedimento con messa alla prova emessa ai sensi dell'art. 464-*quater* cod. proc. pen. e sentenza che dichiara l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 464-*septies* cod. proc. pen. - Iscrizione nel certificato generale e nel certificato penale richiesti dall'interessato - Esclusione - Mancata previsione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), artt. 24 e 25.

## TRIBUNALE DI PALERMO

## SEZIONE III PENALE

Il Giudice dell'esecuzione Dott.ssa Elisabetta Stampacchia,

letta l'istanza con la quale B. R., nata a Messina in data... , ha chiesto la cancellazione dal casellario giudiziale dell'ordinanza del 18 dicembre 2015 con la quale il Tribunale di Palermo, in composizione monocratica, ha disposto la sospensione del processo per messa alla prova ex art. 464-*quater* codice penale nonché della sentenza dell'8 luglio 2016 con la quale il medesimo Tribunale ha dichiarato l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova ex art. 464-*septies* codice di procedura penale;

letti gli atti e sentite le parti, a scioglimento della riserva di cui all'udienza del 6 marzo 2018;

*Premesso in fatto*

Con decreto del 24 luglio 2014, la signora B. R. venne citata dinanzi al Tribunale di Palermo in composizione monocratica per rispondere del reato di cui all'art. 482 codice penale, in relazione all'art. 477 codice penale, per avere contraffatto il contrassegno di concessione del parcheggio invalidi.

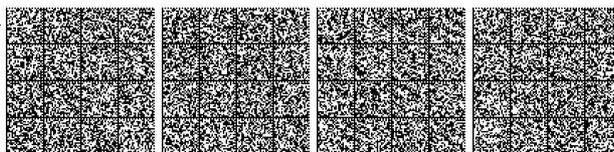
Prima dell'apertura del dibattimento, la odierna istante, a mezzo del difensore e procuratore speciale, chiese la sospensione del procedimento con messa alla prova per il periodo di mesi sei e il giudice, ritenuta ammissibile la richiesta, dispose con ordinanza del 18 dicembre 2015 la sospensione del processo per messa alla prova fissando l'udienza dell'8 luglio 2016 per la verifica dell'esito della stessa.

Alla udienza dell'8 luglio 2016, dopo la consultazione della relazione finale elaborata dall'UEPE e previa verifica del versamento della somma di € 200,00 a favore dell'U.C.I. (Unione ciechi italiana), il giudice emise sentenza di non doversi procedere in relazione al reato contestato in quanto estinto per esito positivo della messa alla prova.

L'ordinanza del 18 dicembre 2015 e la conseguente sentenza dell'8 luglio 2016 risultano annotati sia nel certificato del casellario giudiziale ex art. 21 decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002, richiesto dall'ufficio e inserito nel fascicolo, sia nel certificato ex art. 33 del medesimo decreto, allegato all'istanza. Di tali annotazioni la B. chiede la cancellazione «come da normativa in vigore».

*Osserva*

Ritiene il giudice che, contrariamente a quanto ritenuto dalla richiedente, che la invoca, la normativa in vigore non supporti affatto la cancellazione richiesta.



L'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002, come modificato dalla legge 28 aprile 2014 n. 67, prevede infatti che nel casellario giudiziale debba essere iscritta per estratto, fra le altre, «l'ordinanza che ai sensi dell'art. 464-*quater* del codice di procedura penale dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova» (lettera *i-bis*).

L'ordinanza di sospensione del procedimento per messa alla prova dell'imputato deve dunque essere annotata nel certificato del casellario e ciò per l'ovvia considerazione che l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, per espresso disposto dell'art. 168-*bis*, comma 4, codice penale, è strumento di cui l'imputato può beneficiare una sola volta, cosicché l'annotazione si ravvisa strumento indispensabile al fine di consentire al giudice di un eventuale, ulteriore, procedimento penale successivo di verificare la sussistenza dei presupposti per accedere a tale rito alternativo. In quest'ottica è evidentemente orientata anche la previsione della lettera 1 *bis*) dell'art. 5 che stabilisce che le iscrizioni relative ai provvedimenti con cui il giudice dispone la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 420-*quater* codice di procedura penale «sono eliminate quando il provvedimento è revocato».

Ne deriva che qualora l'istanza fosse tesa ad ottenere la cancellazione di tale annotazione dal certificato del casellario giudiziale ex art. 3 decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002 n. 313 - il cui contenuto è interamente acquisibile dall'autorità giudiziaria, ex art. 21 del medesimo decreto -, la stessa dovrebbe ritenersi meritevole di rigetto.

L'annotazione *de qua* appare infatti del tutto coerente con il sistema attualmente vigente che, analogamente, prevede l'iscrizione nel certificato del casellario «dei provvedimenti che abbiano dichiarato la non punibilità ai sensi dell'art. 131 bis» (art. 3, lettera *f*), i quali ultimi vengono eliminati trascorsi dieci anni dalla relativa pronuncia (art. 5, lettera *d-bis*).

Problemi di legittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza, potrebbero semmai porsi con l'attuazione della legge 23 giugno 2017 n. 203 con la quale, all'art. 18, il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa (3 agosto 2017), un decreto legislativo per la revisione della disciplina del casellario giudiziale, secondo determinati criteri direttivi, fra i quali figura, alla lettera *c*), l'eliminazione della disciplina che prevede l'iscrizione dei provvedimenti applicativi della causa di non punibilità (evidentemente dal certificato del casellario ex art. 3 decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, atteso che, come si dirà, essi già risultano fra quelli che non devono essere riportati nei certificati ex articoli 24 e 25 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica) delegando al pubblico ministero - plausibilmente attraverso la verifica di precedenti iscrizioni per fatti ritenuti di lieve entità non più annotati - il controllo sulla «non abitualità del comportamento».

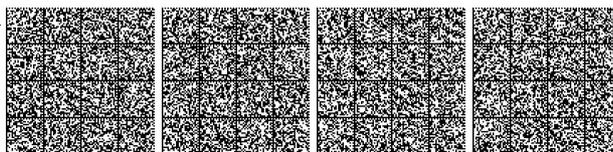
Trattasi di considerazioni *de jure condendo* che, tuttavia, lasciano emergere in tutta la sua evidenza l'aperto contrasto che la presente ordinanza intende segnalare.

L'istanza, formulata personalmente dall'interessata, mira tuttavia - come si evince dalla visura allegata - ad ottenere la cancellazione delle iscrizioni relative ai medesimi provvedimenti dal certificato generale e dal certificato penale richiesti dall'interessato.

Gli articoli 24 e 25 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica nel disciplinare i servizi certificativi del casellario e nell'annoverare i provvedimenti che non debbono essere menzionati nel «Certificato generale del casellario giudiziale richiesto dall'interessato» (art. 24) e nel «Certificato penale del casellario giudiziale richiesto dall'interessato» (art. 25) non annoverano, fra gli altri, né l'ordinanza con la quale è disposta la sospensione del procedimento con messa alla prova, ex art. 464-*quater*, né la sentenza che, ex art. 464-*septies* codice di procedura penale, dichiara non doversi procedere per estinzione del reato a seguito dell'esito positivo della messa alla prova.

Ebbene, il giudicante ritiene che la questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione di ambedue le norme appena richiamate, nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale del casellario giudiziale e nel certificato penale chiesti dall'interessato non siano riportate le ordinanze di sospensione del processo per messa alla prova ai sensi dell'art. 464-*quater* codice di procedura penale e le sentenze che, all'esito positivo di essa, dichiarano l'estinzione del reato, ai sensi dell'art. 464-*septies* codice di procedura penale, sia di primaria rilevanza nell'ambito del presente procedimento e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, il giudice osserva di essere chiamato ad esercitare una effettiva e attuale *potestas decidendi* proprio in relazione alle norme sospettate di incostituzionalità, venendo le stesse in rilievo nell'ambito del procedimento di esecuzione instaurato dalla B. per ottenere la cancellazione dell'iscrizione ritenuta - a parere di chi scrive, giustamente - pregiudizievole. Ove la questione non fosse prospettata, questo giudice dovrebbe infatti respingere la richiesta formulata atteso che, come già precisato, gli articoli 24 e 25 non contemplano l'ordinanza e la sentenza ridette fra le eccezioni alle iscrizioni esistenti nel casellario da riportarsi nei certificati a richiesta dall'interessato e che appare evidentemente impossibile, stante la tassatività della elencazione



contenuta nelle norme tacciate di incostituzionalità, addivenire ad una interpretazione conforme, a meno di non cedere ad una manipolazione additiva delle previsioni relative a casi analoghi espressamente contemplati fra le «eccezioni» previste dai due articoli. È noto, infatti, che «l'univoco tenore letterale della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012).

È dunque evidente anche la non manifesta infondatezza della questione.

La mancata elencazione dell'ordinanza che dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova e della sentenza che dichiara l'estinzione del reato per esito positivo fra i provvedimenti esistenti nel certificato del casellario giudiziale che non devono essere indicati nel certificato generale e in quello penale richiesti dall'interessato presenta indubbi e, a parere della scrivente, evidenti profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

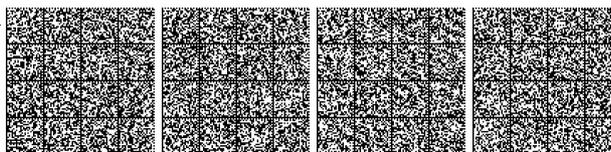
Già il Gup presso il Tribunale di Firenze, rimettendo la medesima questione con l'ordinanza n. 47 del 18 novembre 2016, (*Gazzetta Ufficiale* - 1ª Serie speciale «Corte costituzionale» - n. 14 del 5 aprile 2017), ha evidenziato «che la disciplina delineata, ovvero quella dell'iscrizione dell'ordinanza di cui all'art. 464-*quater* codice di procedura penale, è opposta a quanto stabilito dal legislatore per percorsi processuali che pure addivengono a provvedimenti definitivi non radicalmente diversi: sia l'art. 24 che l'art. 25 prevedono ciascuno alla lettera "e" che non siano riportati nel casellario giudiziale, generale ed in quello penale, chiesti dall'interessato, i "provvedimenti previsti dall'art. 445 del codice di procedura penale e [a]i decreti penali"», rilevando, inoltre, che «persino la sentenza di patteggiamento, anche a pena non sospesa, non avrebbe lasciato traccia nel certificato del casellario chiesto dall'interessato: eppure la pronuncia di detta sentenza prevede non un giudizio di colpevolezza in senso stretto, ma una semplice valutazione di insussistenza di una situazione che invece imporrebbe una sentenza ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale, (articoli 444, secondo comma, e 464-*quater*, primo comma, codice di procedura penale), ulteriore profilo che evidenzia un trattamento difforme a fronte di scelte processuali che prevedono percorsi e valutazioni non altrettanto difformi».

L'irragionevolezza già denunciata a questa Corte si palesa, a parere della scrivente, oltre che nella ipotesi di opposizione a decreto penale di condanna con contestuale richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, già assunta a parametro dal primo remittente, anche ove si consideri che il sistema, come attualmente strutturato, fa sì che si possa patteggiare a due anni per un reato per il quale non si potrebbe chiedere né potrebbe trovare applicazione l'istituto della sospensione del procedimento per messa alla prova in quanto «grave» (ad es. usura o corruzione ex art. 318 codice penale), giovandosi altresì di un certificato intonso, nel mentre chi si adopera fattivamente per ottenere l'estinzione di un reato - nella maggior parte delle ipotesi - «bagatellare», finisce per vedere la vicenda giudiziale annoverata nei certificati, con conseguenze svantaggiose soprattutto in termini professionali. Né può tacersi che per lo stesso ipotetico episodio «criminoso» esitato nella declaratoria di estinzione del reato per esito positivo della prova - considerati i limiti edittali, la necessaria «sostanziale incensuratezza» del soggetto che potrebbe ottenere l'applicazione della sospensione del procedimento e il tendenziale appiattimento dei trattamenti sanzionatori irrogati in concreto sui livelli minimi o medi - l'imputato potrebbe usufruire, all'esito del procedimento, quando anche le istanze deflative siano state del tutto deluse, della sospensione condizionale nonché della non menzione nel certificato del casellario giudiziale con il risultato di andare esente da pena e di mantenere pulita la propria fedina penale, e tutto senza dover sottostare alle prescrizioni e alle prestazioni riparatorie previste dalla messa alla prova.

A parere di questo giudice, l'irrazionalità delle attuali previsioni deriva ancora dal raffronto con la disciplina relativa ai provvedimenti giudiziari che dichiarano la non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, già sopra richiamati in altri termini, per i quali l'art. 4, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 28, ha espressamente previsto la «non menzione» alle lettere *f bis*) di ambedue le disposizioni censurate, con l'effetto che fra i provvedimenti del casellario giudiziali che, quindi, non devono essere riportati nel certificato generale e in quello penale richiesti dall'interessato sono oggi annoverati anche i provvedimenti giudiziari che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale.

Il raffronto fra i due istituti appare doveroso ove se ne evidenzino i tratti di sostanziale sovrapponibilità.

In primo luogo, entrambi gli istituti hanno natura «ibrida». La messa alla prova, infatti, «ha effetti sostanziali, perché dà luogo all'estinzione del reato, ma è connotato da un'intrinseca dimensione processuale, in quanto consiste in un nuovo procedimento speciale, alternativo al giudizio, nel corso del quale il giudice decide con ordinanza sulla richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova» (Corte costituzionale sentenza n. 240 del 2015) così come la particolare tenuità del fatto, se da una parte figura quale causa di non punibilità, con spiccata natura sostanziale, dall'altra rappresenta una causa di improcedibilità dell'azione penale (art. 469 codice di procedura penale, art. 651 codice di procedura penale), con evidente scopo deflattivo (Cassazione pen. sentenza n. 5800 del 2016). Inoltre, e per quanto maggiormente rileva, ambedue le discipline appaiono riferibili ad un'area di fatti costituenti reato per la quale sono previste pene piuttosto esigue nonché ad imputati che presentano un profilo criminale basso o del tutto assente. Quanto al primo aspetto, è infatti noto che la particolare tenuità del fatto è applicabile a reati puniti con la pena detentiva



non superiore nel massimo a cinque anni ovvero con la pena pecuniaria, sola o congiunta alla pena detentiva, mentre la sospensione del procedimento con messa alla prova è applicabile nel caso di reati punibili con la pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni ovvero ai reati per i quali si procede a citazione diretta ex art. 550, comma 2, codice di procedura penale: risulta dunque evidente che, a parte alcune ipotesi di reato punite con pena superiore a cinque anni (delitto di ricettazione, furto aggravato, lesioni personali stradali gravissime), gli istituti in discorso risultano astrattamente applicabili ai medesimi fatti di reato e, anzi, la particolare tenuità del fatto, prevedendo un limite edittale più alto, risulta avere, sempre in astratto, anche maggiore portata applicativa.

Quanto alle valutazioni in merito alla personalità dell'imputato che entrambi gli istituti richiedono al giudice, si osservi che per la dichiarazione di particolare tenuità è necessario che il comportamento risulti non abituale - «il comportamento è abituale, ex art. 131 bis, comma 3, codice penale, nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate» -, mentre, per la messa alla prova, è necessario che il giudice ritenga che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati e che egli non sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza (articoli 168-bis ultimo comma e 464-quater, comma 3, codice di procedura penale). Anche in questo caso, appare difficile immaginare che il giudizio prognostico circa l'astensione dalla commissione di ulteriori reati abbia esito positivo qualora l'imputato abbia già riportato condanne per reati della stessa indole, cosicché l'area di applicazione dei due istituti - prima nella legge e poi nella prassi - appare in gran parte coincidente.

Da quanto appena illustrato consegue che la mancata previsione dell'ordinanza che sospende il procedimento per messa alla prova nell'elencazione contenuta agli articoli 24 e 25 non può che risultare irragionevole ed in contrasto con l'art. 3 Costituzione. Lo stesso fatto per il quale l'imputato chieda ed ottenga la «messa alla prova» potrebbe infatti, in ipotesi, essere considerato di particolare tenuità dal giudice all'esito del processo - o anche prima di esso, ex art. 469, comma 1 bis, codice di procedura penale - con la conseguenza che non ve ne sarebbe traccia nel casellario. L'ordinanza che dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova presuppone infatti, ex art. 464-quater, l'insussistenza delle ragioni che, a norma dell'art. 129 codice di procedura penale, impongono, d'ufficio, l'immediato proscioglimento dell'imputato (insussistenza del fatto tipico obiettivo, non ascrivibilità all'imputato, insussistenza del richiesto elemento soggettivo o della sua anti giuridicità, irrilevanza penale, estinzione del reato, sua improcedibilità) e non anche che il fatto non sia particolarmente tenue.

I profili di ingiustificata divergenza fra i distinti trattamenti riservati ai due istituti nella disciplina del casellario emergono, a maggior ragione, ove si consideri che l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova presuppone uno o più comportamenti positivi dell'imputato che, per ottenere la declaratoria di estinzione del reato, si impegna nella prestazione di condotte volte alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato e, ove possibile, a risarcire il danno cagionato alla persona offesa, nonché a svolgere attività non retribuita a favore della collettività.

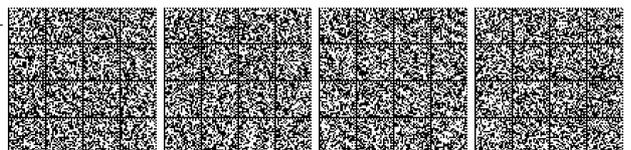
Il giudicante ritiene, tuttavia, che l'attuale disciplina, come sopra descritta, rechi altresì un contrasto indelebile con l'art. 27, comma 3, Costituzione.

Al fine di illustrare in che termini questo giudice ritiene configurabile l'ipotizzato contrasto, non può mancare di rimarcare come, con l'introduzione della *probation giudiziale*, il legislatore non abbia perseguito esclusivamente chiare finalità di deflazione dei procedimenti penali ma abbia inteso offrire un ulteriore ed alternativo percorso di reinserimento ai soggetti processati per reati di minore allarme sociale, cercando di soddisfarne le istanze di risocializzazione (Relazione n. III/07/2014, a cura dell'ufficio del Massimario della Suprema Corte di cassazione).

Ebbene tali istanze non possono che risultare sostanzialmente disattese nel vigore della disciplina attuale: l'onta legata al trascorso giudiziale finisce, infatti, per vanificare la positiva esperienza risocializzatrice già vissuta tradendo le aspettative di chi, come la B, abbia positivamente effettuato un percorso di rieducazione critica della propria condotta, abbia ammesso l'addebito e mostrato concretamente di volersene «scusare» con la collettività prestandosi ad eseguire un sorta di «condanna» - la prestazione di lavoro gratuito - prima ancora di subire un processo e, ciononostante, debba continuare a fare i conti con un passato per cancellare il quale si sia efficacemente e positivamente speso.

È noto, del resto, che l'ingiustizia delle conseguenze legate alle proprie azioni è di ostacolo alla funzione rieducatrice alla quale è finalizzato l'intervento statale per il tramite della sanzione penale, con considerazioni che devono essere estese anche agli effetti penali della non-condanna in discorso.

Il presente procedimento deve dunque essere sospeso e i relativi atti devono essere trasmessi alla Corte costituzionale, anche per l'eventuale riunione con l'incidente di costituzionalità relativo alle medesime disposizioni qui censurate già pendente (Tribunale di Firenze, ordinanza n. 47 del 18 novembre 2016, in *Gazzetta Ufficiale* - 1ª Serie speciale «Corte costituzionale» - n. 14 del 5 aprile 2017), rispetto al quale presenta profili ulteriori ed autonomi.



*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Costituzione e 23, legge n. 87/1953;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 14 novembre 2002 in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3, Costituzione, nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale del casellario giudiziale e nel certificato penale chiesti dall'interessato non siano riportate l'ordinanza di sospensione del processo emessa ai sensi dell'art. 464-quater codice di procedura penale e la sentenza che dichiara l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 464-septies codice di procedura penale;*

*Sospende il presente procedimento e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di propria competenza e, in particolare, per la notificazione della presente ordinanza al pubblico ministero, alla istante, al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, disponendo che la stessa sia altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Palermo, 16 marzo 2018

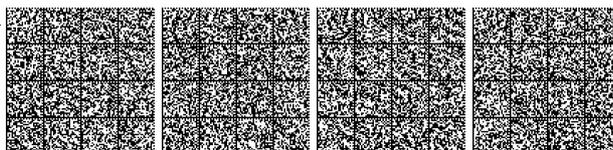
*Il Giudice:* STAMPACCHIA

18C00135

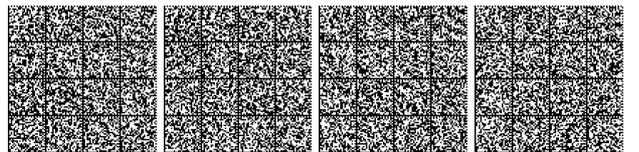
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-025) 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

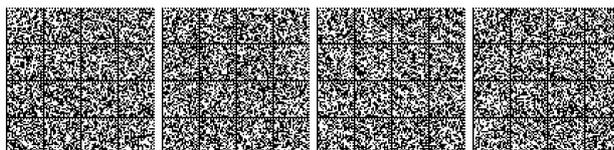
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

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

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

|  |                 |
|--|-----------------|
| Abbonamento annuo  | € <b>190,00</b> |
| Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% | € <b>180,50</b> |
| Volume separato (oltre le spese di spedizione)               | € 18,00         |

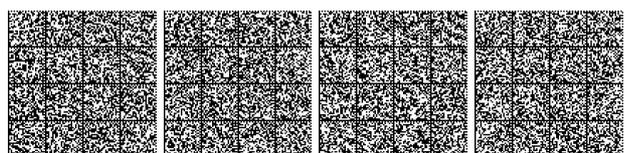
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00

