

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

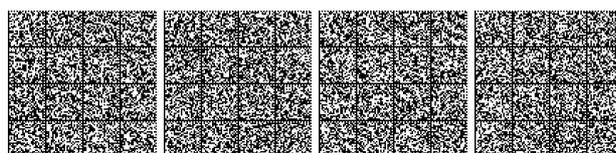
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 aprile 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

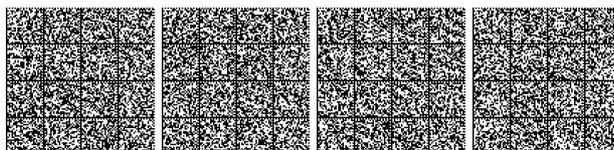
- N. **73.** Sentenza 20 febbraio - 13 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica – Definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 relativi al pagamento dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni del demanio marittimo.
 – Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, commi 732 e 733. Pag. 1
- N. **74.** Sentenza 7 marzo - 13 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica – Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per la gestione del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale – Intesa con gli enti territoriali.
 – Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 140..... Pag. 6
- N. **75.** Sentenza 6 marzo - 13 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica – Estensione all'anno 2017 del blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato, già disposto per l'anno 2016.
 – Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 42, lettera a). Pag. 10
- N. **76.** Ordinanza 21 febbraio - 13 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Appalti pubblici – Soccorso istruttorio – Disciplina delle procedure indette tra il 25 giugno 2014 e il 29 ottobre 2014 – Ambito di applicazione.
 – Legge della Provincia autonoma di Trento 23 ottobre 2014, n. 9 (Riordino dell'attività statistica e disciplina del sistema statistico provinciale. Modificazioni della legge provinciale n. 13 del 2009, in materia di promozione di prodotti agricoli a basso impatto ambientale, e della legge provinciale sui lavori pubblici 1993), art. 17, comma 2..... Pag. 14

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **21.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (della Regione Veneto)
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Proroga all'anno 2018 della sospensione dell'efficacia delle leggi delle Regioni e delle deliberazioni degli enti locali per la parte in cui aumentano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi enti.
Istruzione - Legge di bilancio 2018 - Contributo per i servizi di supporto per l'istruzione degli alunni con disabilità o in situazioni di svantaggio.
Trasporto - Legge di bilancio 2018 - Finanziamento di progetti sperimentali e innovativi di mobilità.
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Istituzione di "distretti del cibo".



- Impiego pubblico - Legge di bilancio 2018 - Risorse per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici.**
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Rinvio all'anno 2020, nelle more del riordino del sistema della fiscalità locale, dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali stabilito dal d.lgs. n. 68 del 2011.
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Rifinanziamento del Fondo per finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Istituzione del Fondo per la progettazione degli enti locali.
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 37, 70, 71, 499, 679, 682, 683, 778, 1072, 1079 e 1080. Pag. 21
- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (della Provincia autonoma di Trento)
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Disciplina del pareggio di bilancio - Abrogazione del comma 483 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016.
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 828. Pag. 48
- N. 60. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 21 dicembre 2017
Processo penale - Giudizio immediato - Avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione.
- Codice di procedura penale, art. 456. Pag. 57
- N. 61. Ordinanza del Tribunale di Venezia del 12 gennaio 2018
Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario - Contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al personale - Norme transitorie - Disciplina contrattuale applicata al personale in servizio presso la soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura.
- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), artt. 13, comma 1, e 12, comma 3 [*recte*: Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, come modificati, rispettivamente, dai commi 3 e 4 dell'art. 57 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015)]. Pag. 59
- N. 62. Ordinanza del Tribunale di Verona del 30 gennaio 2018
Procedimento civile - Mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali - Mancata partecipazione, senza giustificato motivo, alla mediazione - Condanna della parte costituita al versamento di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio.
- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), art. 8, comma 4-*bis*, secondo periodo; decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 84, commi 1, lett. *i*, e 2. Pag. 64



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 73

Sentenza 20 febbraio - 13 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica – Definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 relativi al pagamento dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni del demanio marittimo.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, commi 732 e 733.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 3 marzo 2014 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 e depositato il successivo 3 marzo, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», deducendo la violazione dell'art. 3 della Costituzione e degli artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).



La ricorrente rileva che le disposizioni impugnate introducono un meccanismo di definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti in tema di canoni di concessioni demaniali marittime. In particolare, il comma 732 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 stabilisce che i giudizi pendenti al 30 settembre 2013 «concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze» possono essere integralmente definiti - «previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento» - mediante il versamento di una percentuale delle somme dovute (30 o 60 per cento, a seconda delle modalità di pagamento). Il comma 733 disciplina, poi, le modalità della definizione, prevedendo la presentazione di una domanda da parte dell'interessato ed il successivo perfezionamento tramite il versamento dell'importo.

Ciò premesso, la ricorrente rimarca come le norme in questione vengano impugnate non già al fine di ottenerne la rimozione, ma, al contrario, per ottenere - ove ve ne fosse bisogno - l'estensione della loro applicazione ai corrispondenti beni demaniali gestiti dalla Regione o di proprietà di questa.

Nel caso del Friuli-Venezia Giulia, lo Stato ha, infatti, delegato alla Regione autonoma le funzioni in materia di demanio marittimo, compresa l'attribuzione del canone per le relative concessioni. Ciò, in forza dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), secondo il quale sono trasferite alla Regione le funzioni amministrative «relative alla concessione dei beni [...] del demanio marittimo». Il successivo comma 5 precisa, poi, che «i proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo [...] spettano alla Regione».

Inoltre, lo Stato ha direttamente trasferito alla Regione determinati beni del demanio marittimo statale, che sono divenuti così di proprietà pubblica regionale. In particolare, il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento dei beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) stabilisce, all'art. 1, comma 2, che «sono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, di cui all'articolo 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366, situati nella laguna di Marano-Grado»; mentre il successivo comma 3 dispone che «la regione esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti».

In tale contesto, non sarebbe, peraltro, chiaro se i beni demaniali ora indicati rientrino nel campo applicativo delle norme impugnate.

Ad avviso della ricorrente, il dubbio dovrebbe essere sciolto in senso affermativo.

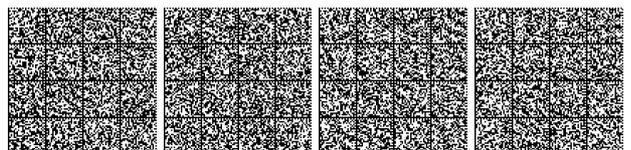
Sul piano sostanziale, sarebbe infatti ragionevole che situazioni di identica natura (controversie sull'uso di beni del demanio marittimo appartenenti al medesimo titolare, cioè allo Stato) trovino analogha regolamentazione, a prescindere dalla circostanza - insignificante ai fini considerati - che la gestione di detti beni sia attribuita allo Stato medesimo, ovvero alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Sul piano formale, d'altro canto, il richiamo, contenuto nel comma 732 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, al pagamento «in favore dello Stato» potrebbe essere ritenuto un modo «ellittico» per indicare ogni amministrazione che sia titolare o comunque gestisca beni del demanio marittimo, compresa la Regione ricorrente. Tale interpretazione estensiva troverebbe ulteriore conforto nel comma 733, che fa riferimento agli effetti della definizione agevolata sui procedimenti avviati - con nozione onnicomprensiva - «dalle amministrazioni competenti».

Ove, al contrario, si dovesse ritenere che la disciplina in questione non riguardi i beni del demanio marittimo di proprietà della Regione o da essa gestiti, la ricorrente ne denuncia il contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Le norme impugnate determinerebbero, infatti - per quanto detto - una irragionevole differenziazione di situazioni analoghe, precludendo la definizione agevolata dei contenziosi relativi a beni del demanio marittimo per la sola ragione che essi siano di proprietà della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia o da questa gestiti.

La denunciata violazione del principio di eguaglianza, privando la Regione della possibilità di beneficiare degli introiti certi assicurati dal meccanismo di definizione agevolata in questione, si riverbererebbe, compromettendola, anche sull'autonomia finanziaria regionale prevista dagli artt. 48 e seguenti dello Statuto, oltre a ledere le stesse norme di attuazione, precedentemente citate, che hanno attribuito alla Regione la proprietà o la gestione di beni del demanio marittimo. D'altra parte, trattandosi di procedure che - a parere della ricorrente - incidono sulla funzione giurisdizionale, la Regione non potrebbe dettare autonomamente norme corrispondenti a quelle stabilite dallo Stato.

Alla luce del canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme, la ricorrente auspica, pertanto, una pronuncia che attesti la riferibilità delle norme impugnate - con i necessari adattamenti - anche ai beni demaniali marittimi regionali o gestiti dalla Regione. In caso contrario, chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale di dette norme, nella parte in cui non includono i beni in parola nel loro campo di applicazione.



2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile, giacché la Regione si sarebbe limitata a denunciare la violazione del principio di eguaglianza, senza contestare invasioni della propria sfera di competenza.

Nel merito, la censura sarebbe comunque infondata.

Le disposizioni impugnate, infatti, non potrebbero che riferirsi ai soli beni demaniali marittimi di proprietà dello Stato, sebbene gestiti in via amministrativa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Quanto, invece, ai beni del demanio marittimo trasferiti in proprietà alla Regione, spetterebbe alla Regione stessa, in quanto titolare di detti beni, disciplinare in via autonoma la definizione dei contenziosi pendenti. La normativa statale censurata, proprio per non invadere le competenze legislative e amministrative della Regione, non avrebbe introdotto le preclusioni paventate nel ricorso, ma, al contrario, avrebbe legittimato la Regione a regolare autonomamente la materia ad essa riservata.

3.- Con successiva memoria, la Regione ha replicato alle deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato, contestando, in particolare, l'eccezione di inammissibilità del ricorso.

Come già rimarcato nell'atto introduttivo del giudizio, la dedotta violazione del principio di eguaglianza ridonderebbe, infatti, negativamente sia sull'autonomia finanziaria della Regione, garantita dalle norme statutarie, privandola della possibilità di beneficiare anticipatamente di entrate certe; sia sulle potestà che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia esercita sui beni del demanio marittimo che le sono stati trasferiti in proprietà o in gestione. L'interesse della ricorrente all'impugnativa sarebbe, dunque, palese, trattandosi di normativa che incide in via immediata su posizioni soggettive e funzioni regionali.

Quanto al merito, la ricorrente rileva come l'interpretazione delle norme impugnate ipotizzata in via principale nel ricorso risulti condivisa dall'Avvocatura generale dello Stato, limitatamente ai beni del demanio marittimo la cui gestione è delegata alla Regione. Peraltro, anche l'interpretazione prospettata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con riguardo al demanio marittimo di proprietà della Regione - stando alla quale le norme impugnate non sarebbero applicabili al contenzioso sui canoni relativi a detti beni, ma autorizzerebbero comunque una legislazione regionale che ricalchi quella statale - risulterebbe soddisfacente dell'interesse della ricorrente e consentirebbe di superare i dubbi di costituzionalità prospettati nel ricorso. Tale soluzione, d'altra parte, non risulterebbe preclusa dalla spettanza in via esclusiva allo Stato della competenza legislativa in materia di «giurisdizione e norme processuali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.: la legge regionale non avrebbe, infatti, ad oggetto la vicenda del processo, ma si limiterebbe a stabilire le condizioni alle quali viene meno la pretesa finanziaria regionale, operando, dunque, soltanto sul terreno del diritto sostanziale.

Per l'ipotesi in cui non fosse ritenuta praticabile né l'interpretazione suggerita nel ricorso, né quella proposta dalla difesa dello Stato, la Regione ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, nei termini indicati nell'atto introduttivo del giudizio.

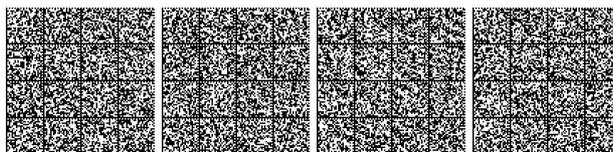
4.- Dopo che il ricorso è stato rinviato a nuovo ruolo, la ricorrente ha, nell'imminenza della nuova udienza pubblica, depositato una ulteriore memoria in cui ha ribadito le precedenti deduzioni, illustrando ulteriori ragioni a sostegno dell'interpretazione adeguatrice proposta.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria insistendo nelle rassegnate conclusioni.

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia propone, tra le altre, questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che introducono un meccanismo di definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti «il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze», mediante il versamento di una percentuale delle somme dovute (30 o 60 per cento, a seconda che il versamento sia effettuato in unica soluzione o ratealmente).

Ad avviso della ricorrente, dette disposizioni dovrebbero ritenersi applicabili anche alle controversie relative ai beni del demanio marittimo ad essa trasferiti o dati in gestione.



Ove tale interpretazione non fosse ritenuta praticabile, la ricorrente denuncia la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), sotto il profilo della irragionevole differenziazione di situazioni analoghe. Le norme impugnate precluderebbero, infatti, la definizione agevolata dei contenziosi relativi a beni del demanio marittimo per la sola ragione che essi siano di proprietà o in gestione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: elemento da ritenere «insignificante» ai fini che rilevano.

L'evidenziata violazione del principio di eguaglianza - privando la Regione della possibilità di beneficiare delle entrate certe e anticipate assicurate dalla procedura di definizione - ridonderebbe anche in una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), oltre a porsi in contrasto con le stesse norme di attuazione dello statuto speciale che hanno attribuito alla Regione la proprietà o la gestione di beni del demanio marittimo (in particolare, l'art. 9, commi 2 e 5, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti», e l'art. 1, commi 2 e 3, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento dei beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo»).

2.- La questione sottoposta all'esame della Corte ha - per espressa indicazione della ricorrente - una finalità interpretativa o «cautelativa», essendo stata promossa sulla base di una interpretazione delle norme impugnate prospettata come «soltanto possibile» (quella per cui la definizione agevolata del contenzioso giudiziario, da esse regolata, non troverebbe applicazione in rapporto ai beni del demanio marittimo trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, o da essa gestiti). Così formulata la questione è comunque ammissibile, in quanto proposta nell'ambito di un ricorso in via principale. Quest'ultimo può contenere censure di tal genere, purché le interpretazioni prospettate «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (*ex plurimis*, sentenza n. 298 del 2012; in senso conforme sentenze n. 249 del 2005 e n. 412 del 2004), ipotesi non ravvisabili nella specie.

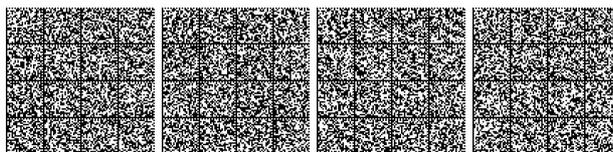
3.- L'eccezione della difesa statale di inammissibilità della censura proposta con riferimento all'art. 3 Cost., parametro non attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, non è fondata.

I commi 732 e 733 sono così formulati: «732. [...] al fine di ridurre il contenzioso derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime ai sensi dell'articolo 03, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, possono essere integralmente definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento, mediante il versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme dovute; b) rateizzato fino a un massimo di sei rate annuali, di un importo pari al 60 per cento delle somme dovute, oltre agli interessi legali, secondo un piano approvato dall'ente gestore. 733. La domanda di definizione, ai sensi del comma 732, nella quale il richiedente dichiara se intende avvalersi delle modalità di pagamento di cui alla lettera a) o di quelle di cui alla lettera b) del medesimo comma, è presentata entro il 28 febbraio 2014. La definizione si perfeziona con il versamento dell'intero importo dovuto, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di definizione; in caso di versamento rateizzato, entro il predetto termine deve essere versata la prima rata, la definizione resta sospesa sino al completo versamento delle ulteriori rate e il mancato pagamento di una di queste, entro sessanta giorni dalla scadenza, comporta la decadenza dal beneficio. La definizione del contenzioso con le modalità di cui al comma 732 e al presente comma sospende gli eventuali procedimenti amministrativi, nonché i relativi effetti, avviati dalle amministrazioni competenti, concernenti il rilascio nonché la sospensione, la revoca o la decadenza della concessione demaniale marittima derivanti dal mancato versamento del canone».

Se è vero che il contenuto delle disposizioni ne denota inequivocabilmente la *ratio* e la conseguente appartenenza alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «giurisdizione e norme processuali» (il meccanismo introdotto dal legislatore statale si articola, infatti, in un'offerta di composizione transattiva del contenzioso esplicante un effetto estintivo dei processi in corso), la Regione ha tuttavia motivato in modo esauriente la pretesa ridondanza della violazione dell'art. 3 Cost. sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione. Il legislatore statale, differenziando i beni demaniali regionali rispetto a quelli statali, avrebbe compromesso l'autonomia finanziaria della Regione autonoma, privandola della possibilità di beneficiare del meccanismo di definizione agevolata in esame e di conseguirne i relativi introiti (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2017 e n. 79 del 2014).

4.- Ai fini dello scrutinio di costituzionalità, occorre, poi, distinguere, nella questione sollevata, due diversi profili di censura: il primo inerente ai beni demaniali statali gestiti dalla Regione; il secondo relativo a quelli di cui la Regione stessa è invece titolare.

In tale contesto è utile ricordare come questa Corte abbia già chiarito che le potestà di determinazione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo seguono la titolarità del bene e non quella della gestione (sentenze n. 94 del 2008 e n. 286 del 2004). Le anzidette potestà costituiscono, infatti, espressione del potere di disporre



(nei limiti in cui lo consente la natura demaniale) dei propri beni; esse «precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004). Tale regola risulta con evidenza estensibile anche al diritto di credito e al potere di definire il giudizio concernente l'indennizzo per l'occupazione delle aree.

4.1.- Tanto premesso, la prima censura non è fondata.

La norma impugnata, infatti, consente ai soggetti interessati di definire i procedimenti giudiziari pendenti, relativi al pagamento «in favore dello Stato» di canoni e indennizzi di beni del demanio marittimo statale - ivi compresi quelli gestiti dalla Regione - tramite il versamento di una frazione della somma in contestazione.

Pertanto, con riguardo alla categoria dei beni demaniali statali gestiti dalla Regione la norma vigente già comprende la facoltà degli interessati di pervenire alla definizione agevolata in favore dello Stato: dal che consegue la non fondatezza delle doglianze regionali anche in termini di rivendicazione dei pertinenti introiti.

4.2.- È invece fondata, per contrasto con l'art. 3 Cost., la censura nei confronti della disposizione suddetta in quanto non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti titolari diversi dallo Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze.

Proprio la natura civilistica e processuale della norma contestata ne comporta la necessaria uniformità di applicazione alle analoghe situazioni pendenti: ciò anche in ragione della sostanziale omogeneità degli interessi inerenti ai concessionari e agli enti pubblici potenziali beneficiari del meccanismo transattivo precedentemente descritto.

Per quanto riguarda il nuovo termine di presentazione della domanda di definizione, già fissato per il demanio statale, come dianzi illustrato, al 28 febbraio 2014, e dunque pari a 59 giorni, esso deve intendersi - fermo restando il requisito temporale della pendenza della lite al 30 settembre 2013 - di uguale durata, con decorrenza a far data dalla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*.

Rimane assorbita l'ulteriore questione sollevata in riferimento agli artt. 48 e seguenti dello statuto speciale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti diversi dallo Stato titolari dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze;

dichiara non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge n. 147 del 2013, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 48 e seguenti della legge cost. n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nella parte in cui disciplina il pagamento agevolato in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze dati in gestione alla Regione stessa.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

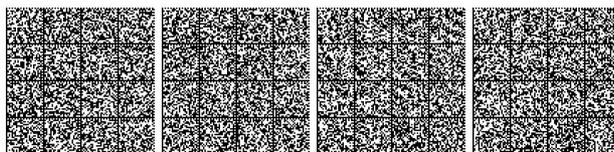
Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 74

Sentenza 7 marzo - 13 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica – Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per la gestione del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale – Intesa con gli enti territoriali.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 140.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, 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), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 16 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 e iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2017.

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

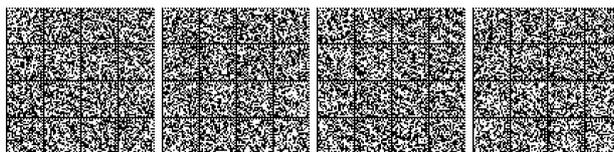
udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 16 febbraio 2017, depositato il 23 febbraio 2017 e iscritto al n. 19 del registro ricorsi del 2017, la Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni 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), fra le quali l'art. 1, comma 140.

Tale disposizione stabilisce quanto segue: «Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo da ripartire, con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, anche al fine di pervenire alla soluzione delle questioni oggetto di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea, nei settori di spesa relativi a: *a)* trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie; *b)* infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depura-



zione; c) ricerca; d) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; e) edilizia pubblica, compresa quella scolastica; f) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; g) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria; h) prevenzione del rischio sismico; i) investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia; l) eliminazione delle barriere architettoniche. L'utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere. Con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, sulla base di criteri di economicità e di contenimento della spesa [...].»

Secondo la Regione, «il Fondo è destinato a finanziare programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato, ma che intervengono anche in settori che investono direttamente le competenze concorrenti delle Regioni, senza però prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni interessate». In particolare, gli interventi finanziabili interferirebbero, «salvo quello inerente alla informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, su materie sicuramente di competenza concorrente come la “ricerca scientifica e tecnologica”, “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “governo del territorio”, “protezione civile”, “edilizia scolastica”». Per la Regione sarebbe dunque «evidente [...] che l'intervento normativo statale struttura, abilitando le amministrazioni centrali a presentare i relativi progetti, un'avocazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e delle modalità di finanziamento relative a materie rimesse alla competenza concorrente delle Regioni».

La Regione ritiene che la norma impugnata «disattend[er] completamente i presupposti che soli, secondo la consolidata giurisprudenza [...] costituzionale, rendono legittima la suddetta chiamata in sussidiarietà» (si cita la sent. n. 92 del 2011): infatti, «dal momento che in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni», si determinerebbe «la violazione degli articoli 117, III comma, 118 e 119 Cost. nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con memoria depositata il 28 marzo 2017. In essa, però, la difesa erariale non argomenta in relazione al terzo motivo del ricorso in questione.

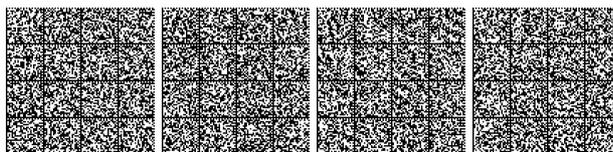
3.- La Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa il 12 febbraio 2018.

In primo luogo, la ricorrente dà conto delle novità normative intervenute: il 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), che ha introdotto i commi 140-bis e 140-ter dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, e l'art. 1, commi 1072 e 1079, 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). Tali disposizioni dettano norme collegate a quella impugnata ma, secondo la Regione, «non incidono in alcun modo sulla lesione dell'autonomia regionale dedotta nel ricorso».

La ricorrente argomenta poi la riconducibilità della norma impugnata a diverse materie di competenza regionale, prendendo in considerazione i singoli settori di spesa da essa elencati, e ribadisce che l'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 realizza «un'avocazione in sussidiarietà di attribuzioni spettanti alle Regioni». La fattispecie in questione ricalcherebbe quella oggetto della sentenza n. 303 del 2003 e la norma sarebbe illegittima in quanto non prevede «idonee procedure di concertazione», sussistendo l'esigenza «di compensare la sottrazione “a monte” di ambiti di competenza regionale da parte dello Stato con la previsione “a valle” di adeguate forme di raccordo con le Regioni nell'attuazione delle scelte operate dal legislatore statale».

La mancata previsione di un'intesa con le regioni violerebbe, oltre agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione (che la ricorrente ricava dagli artt. 5 e 120 Cost.), l'art. 119 Cost., «dal momento che le disposizioni impugnite strutturano, nella misura in cui attengono a ambiti materiali rimessi alla competenza delle Regioni, forme di finanziamento non riconducibili ad alcuna delle modalità costituzionalmente consentite dal suddetto art. 119 Cost.» (al riguardo la Regione richiama le sentenze n. 211 del 2016 e n. 49 del 2004).

La ricorrente conclude osservando che la mancata previsione di un'intesa con le regioni potrebbe ingenerare «la prassi di assegnazioni di risorse, i) non solo sganciate dalla puntuale rilevazione delle esigenze dei territori in cui le infrastrutture vengono realizzate [...] ii) ma anche in difetto della necessaria trasparenza che deve accompagnare le scelte statali di investimento in tali ambiti: una determinata realtà territoriale può infatti risultare favorita e un'altra penalizzata in forza di una discrezionalità politica destinata a rimanere oscura per l'insieme delle Regioni».



4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria difensiva il 13 febbraio 2018. In essa evidenzia che uno dei settori di spesa interessati dalla norma impugnata è la ricerca. L'Avvocatura richiama la sentenza n. 423 del 2004, che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 159, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», la quale prevede «l'erogazione di contributi in conto capitale “per il sostegno e l'ulteriore potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica”, rinviando la determinazione delle misure dei contributi, della tipologia degli interventi ammessi e dei destinatari ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri». In tale sentenza la Corte costituzionale ha osservato che «[l]a ricerca scientifica deve essere considerata non solo una “materia”, ma anche un “valore” costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati», e che «un intervento “autonomo” statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle “istituzioni di alta cultura, università ed accademie”»; l'art. 33, sesto comma, Cost. «ha, infatti, previsto una “riserva di legge” statale [...] che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie».

La Corte ha aggiunto che «[a] di fuori di questo ambito lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurare un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati (cfr. sentenza n. 569 del 2000)».

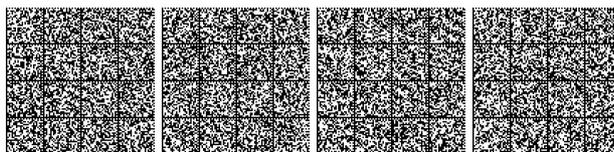
Secondo l'Avvocatura, dunque, l'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui attribuisce «a livello centrale poteri amministrativi relativi alla gestione del Fondo in questione», non violerebbe le competenze regionali, in quanto esso dovrebbe essere interpretato come finalizzato «a finanziare esclusivamente quei progetti di ricerca in relazione ai quali è configurabile, nei limiti indicati, un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale».

Per la difesa erariale, inoltre, le doglianze regionali potrebbero considerarsi superate alla luce dell'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-regioni il 23 febbraio 2017, in base alla quale una quota del fondo previsto dalla norma impugnata sarebbe destinata alle regioni ordinarie «per la realizzazione di investimenti nuovi e aggiuntivi negli ambiti di rispettiva competenza»: ciò garantirebbe «un completo coinvolgimento delle Regioni nella realizzazione degli investimenti e nello sviluppo infrastrutturale del Paese».

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto censura, tra gli altri, l'art. 1, comma 140, 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), con riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La disposizione impugnata stabilisce quanto segue: «Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo da ripartire, con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, anche al fine di pervenire alla soluzione delle questioni oggetto di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea, nei settori di spesa relativi a: *a*) trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie; *b*) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione; *c*) ricerca; *d*) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; *e*) edilizia pubblica, compresa quella scolastica; *f*) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; *g*) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria; *h*) prevenzione del rischio sismico; *i*) investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia; *l*) eliminazione delle barriere architettoniche. L'utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere. Con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, sulla base di criteri di economicità e di contenimento della spesa [...]».



Secondo la Regione, gli interventi finanziabili interferirebbero, «salvo quello inerente alla informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, su materie sicuramente di competenza concorrente come la "ricerca scientifica e tecnologica", "grandi reti di trasporto e di navigazione", "governo del territorio", "protezione civile", "edilizia scolastica"». Il comma 140 contemplerebbe dunque «un'avocazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e delle modalità di finanziamento relative a materie rimesse alla competenza concorrente delle Regioni», disattendendo tuttavia «i presupposti che soli, secondo la consolidata giurisprudenza [...] costituzionale, rendono legittima la suddetta chiamata in sussidiarietà», dal momento che «in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni».

2.- Va riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni contenute nella legge n. 232 del 2016, impugnate dalla Regione Veneto con il medesimo ricorso.

3.- La questione è fondata.

La disposizione impugnata prevede un fondo plurisettoriale destinato a essere ripartito tra i ministeri in base ai programmi da essi presentati. Il fondo istituito è unico, ma è destinato in realtà a finanziare distintamente plurimi settori di spesa, tanto è vero che lo stesso comma 140 ipotizza l'adozione di più decreti ai fini della sua attuazione. Si tratta dunque di un caso diverso da quello in cui una norma prevede uno specifico finanziamento che coinvolge contemporaneamente interessi diversi, facenti capo a materie statali e regionali (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008). Si deve quindi ritenere corretta l'impostazione del ricorso regionale, che isola all'interno della disposizione i settori di spesa corrispondenti a materie di competenza regionale e afferma l'avvenuta "chiamata in sussidiarietà" della funzione di presentazione dei programmi e di gestione del fondo, contestando il mancato coinvolgimento regionale con riferimento ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi.

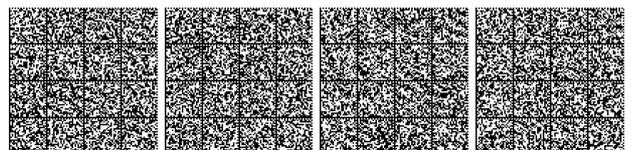
È corretta anche l'affermazione della competenza regionale in vari settori di spesa menzionati nel comma 140. In effetti, quanto meno i settori indicati nelle lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *h*), *i*) rientrano nella competenza regionale concorrente (in materia di governo del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) o residuale (trasporti pubblici locali).

Questa Corte giustifica la previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali in applicazione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", richiedendo tuttavia che la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa (*ex multis*, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). È così garantito il rispetto del «principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale» (sentenza n. 61 del 2018).

Alla luce di questa giurisprudenza, l'impugnato comma 140, che disciplina finanziamenti gestiti unilateralmente dallo Stato, è illegittimo nella parte in cui non richiede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Il carattere plurisettoriale del fondo e l'eterogeneità degli investimenti da finanziare non consentono a questa Corte di precisare qui se l'intesa debba essere conclusa con la singola regione interessata o con una delle conferenze menzionate. L'intervento additivo così disposto deve quindi essere limitato alla previsione dell'intesa, mentre l'individuazione in concreto del livello di governo territoriale interessato - e conseguentemente della sede dell'intesa - dovrà essere compiuta in relazione al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata.

Lo stesso carattere plurisettoriale del fondo e il contenuto sostanzialmente indeterminato del comma 140 rendono altresì difficile valutare l'impatto che la pronuncia di accoglimento può avere sui diritti costituzionali delle persone, come è confermato dal decreto attuativo della disposizione in questione (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 luglio 2017, recante «Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232»), che si limita a ripartire le risorse per settori e per ministeri, senza individuare gli specifici interventi da finanziare. Nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, questa Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso, per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali (sentenze n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003), oppure ha precisato che «la caducazione di tale norma [...] non comporta



diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone» (sentenza n. 16 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 49 del 2004). Poiché anche il comma 140 interviene in diversi settori e su diversi tipi di investimenti che possono variamente incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche), si precisa che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini indicati, della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, 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), nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180074

N. 75

Sentenza 6 marzo - 13 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica – Estensione all'anno 2017 del blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato, già disposto per l'anno 2016.

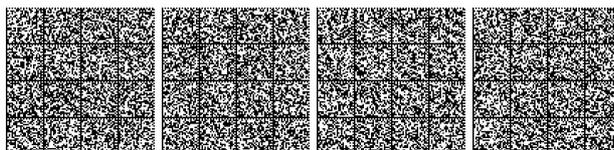
- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, comma 42, lettera a).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lettera *a*), 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), promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto, con ricorsi notificati il 17-22 febbraio e il 16 febbraio 2017, depositati in cancelleria il 21 e il 23 febbraio 2017 e iscritti rispettivamente ai numeri 17 e 19 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Toscana e la Regione Veneto, con i due rispettivi ricorsi in epigrafe, hanno entrambe proposto questione di legittimità costituzionale del comma 42, lettera *a*), dell'art. 1 (la Regione Veneto anche di altre numerose disposizioni) 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), che modifica il comma 26 dell'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)».

La norma denunciata, anche per l'anno 2017, oltre che per l'anno 2016 (come da originaria formulazione del comma 26 anzidetto) e al fine di «contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica», stabilisce la sospensione della «efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015».

1.1.- Secondo la Regione Toscana, a fronte di un quadro normativo che registra, oltre alla riduzione del Fondo sanitario, anche «un taglio alle risorse finanziarie spettanti alle regioni a statuto ordinario», la sospensione degli aumenti, incidendo, a suo avviso, sia sui «tributi propri c.d. autonomi (o in senso stretto)», sia su quelli «propri derivati» e sulle addizionali, lederebbe l'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione, impedendo «il reperimento delle risorse necessarie per il corretto svolgimento delle funzioni costituzionalmente garantite dall'art. 117, terzo e quarto comma Cost.».

1.2.- Ad avviso della Regione Veneto, il medesimo comma 42, lettera *a*), dell'art. 1 della legge impugnata contrasterebbe con gli artt. 3, 97 e 119 Cost., in quanto, pur riducendo il finanziamento del Fondo sanitario e rimodulando al ribasso «le basi imponibili dei tributi propri derivati regionali» - in un contesto in cui viene imposto «un pareggio contabile di bilancio», con sanzioni conseguenti al mancato raggiungimento - impedirebbe alla Regione un «autonomo sforzo fiscale» e le consentirebbe «solo la possibilità di ridurre la spesa, in ciò incidendo sui servizi erogati ai cittadini», palesandosi così come misura «irragionevole e mancante di proporzionalità», altresì lesiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e ridondante anche sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., che verrebbe «anche direttamente violata».

2.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato.

Premessa l'inammissibilità, in via preliminare, del ricorso proposto dalla Regione Veneto (per generico e non motivato richiamo dei parametri asseritamente violati), la difesa erariale ha comunque contestato, nel merito, la fondatezza delle (per lo più identiche) censure formulate dalle due ricorrenti.

Ha, infatti, sottolineato come la norma denunciata, adottata nell'ottica del contenimento della pressione fiscale e della salvaguardia del potere di acquisto delle famiglie, limitandosi a sospendere «incrementi di aliquote», così da lasciare inalterati quelli in precedenza adottati, non determini, quindi, alcuna contrazione di entrate finanziarie



Ha aggiunto che, comunque, il legislatore statale, per esigenze di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, ben può imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche fiscali e di bilancio e - come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale - anche la sospensione della possibilità delle Regioni di deliberare aumenti dei tributi; che, per altro, gli inconvenienti lamentati dalle ricorrenti non deriverebbero, come conseguenza diretta e immediata dalla norma censurata, essendo piuttosto riconducibili a plurime e svariate condizioni fattuali in cui può trovarsi la complessiva situazione finanziaria regionale; che, per di più, le ricorrenti non avrebbero fornito adeguata dimostrazione dell'asserita grave alterazione del rapporto tra bisogni complessivi regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte, a loro avviso derivante dalla disposizione di cui all'impugnato art. 1, comma 42, lettera *a*), della legge n. 232 del 2016.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato memoria integrativa, nella quale - oltre a replicare all'eccezione di inammissibilità del proprio ricorso, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato - ha ribadito, e ulteriormente argomentato, le censure di violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost., rivolte alla disposizione impugnata.

Ha contestato, inoltre, che siano ad essa riferibili le «deroghe» previste dallo stesso art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015, come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera *a*), della legge n. 232 del 2016.

4.- Anche la Regione Toscana ha depositato memoria illustrativa in prossimità dell'udienza pubblica, ma fuori termine (in data 16 febbraio 2018).

5.- La memoria depositata dal Presidente del Consiglio dei ministri relativamente al ricorso n. 19 del 2017 della Regione Veneto nulla ha aggiunto in ordine al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lettera *a*), della legge n. 232 del 2016.

Considerato in diritto

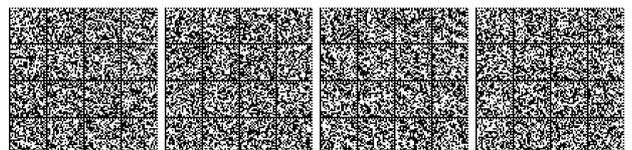
1.- L'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», «[a] fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica», disponeva, «per l'anno 2016», il blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali «attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato» [id est: dei soli tributi “derivati” e non anche di quelli “propri regionali” in senso stretto] «rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015». Faceva, poi, comunque «salve, per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 2, commi 79, 80, 83 e 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché la possibilità di effettuare manovre fiscali incrementative ai fini dell'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti». E stabiliva, infine, che la sospensione degli aumenti «non si applica alla tassa sui rifiuti (TARI), di cui all'articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, né per gli enti locali che deliberano il predissesto, ai sensi dell'articolo 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o il dissesto, ai sensi degli articoli 246 e seguenti del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000».

1.1.- Detta norma è stata, a suo tempo, impugnata dalla sola Regione Veneto, con ricorso poi però dichiarato inammissibile, per carenza di motivazione, con sentenza di questa Corte n. 135 del 2017.

2.- L'art. 1, comma 42, lettera *a*), della successiva legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) - che modifica il comma 26 della legge n. 208 del 2015, estendendo all'anno 2017 il blocco dei tributi regionali “derivati” e delle addizionali, mantenendo ferme le deroghe e le esclusioni ivi previste - viene ora impugnato dalla Regione Toscana, per sospetto contrasto con gli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, e dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119 Cost.

2.1.- I due ricorsi, stante l'identità della disposizione censurata, possono riunirsi per essere unitariamente decisi, mentre resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni della legge n. 232 del 2016, impuginate dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe.

3.- Va preliminarmente escluso che, nell'oggetto del presente giudizio, possa essere attratto l'art. 1, comma 37, della legge (intervenuta in sua pendenza) 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), con il quale l'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 - ossia la disposizione sulla quale ha inciso l'intervento normativo censurato con le due odierne impugnative - è stato ulteriormente modificato, con estensione al 2018 dell'orizzonte temporale della misura finanziaria in esame.



Tale sopravvenuta ulteriore modifica non presenta, infatti, carattere marginale, e determina, invece, sul piano temporale, una diversa portata precettiva della disposizione modificata, che va quindi autonomamente impugnata (sentenza n. 141 del 2016), poiché il trasferimento della questione sullo *ius superveniens* «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2018; n. 40 del 2016; n. 17 del 2015 e n. 138 del 2014).

4.- È ancora preliminare l'esame della eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, per cui le questioni sollevate dalla Regione Veneto sarebbero inammissibili, perché la ricorrente «si limita a richiamare i parametri costituzionali che si presumono violati, senza esporre in che modo essi risultino incisi».

4.1.- Nei termini della sua prospettazione, tale eccezione non è fondata.

A differenza della precedente impugnativa, relativa al blocco disposto con la legge del 2015, le censure formulate dalla Regione Veneto con l'odierno ricorso sono articolate con precisa individuazione dei parametri che assume violati e con argomentata ridondanza, sulla sua competenza in materia finanziaria, dei precetti di cui in particolare agli artt. 3 e 97 Cost.; e altrettanto chiaramente è enunciato il motivo dell'impugnazione, ravvisato nell'aver il legislatore statale prorogato, per il 2017, «un blocco (che tende, quindi, ad assumere carattere permanente) già disposto senza un particolare motivo, se non quello, meramente politico (con ciò violando l'autonomia della politica impositiva regionale), di “contenere il livello complessivo della pressione tributaria” [...]».

5.- L'impugnativa del Veneto è, sotto diverso profilo, comunque inammissibile.

5.1.- Nella specie vengono, come detto, in rilievo tributi regionali “derivati” - tributi cioè di fonte statale - della cui disciplina, per pacifica giurisprudenza, lo Stato può disporre, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale (sentenza n. 311 del 2003). E ne può disporre a maggior ragione nella forma del blocco temporaneo: blocco, in questo caso, non del tributo, ma del solo aumento delle rispettive aliquote (sentenze n. 298 e n. 284 del 2009, n. 381 del 2004).

Ciò, però, come pure precisato, con il limite della non alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 241 del 2012).

5.2.- Una tale alterazione, dell'equilibrio tra bisogni e mezzi per darvi risposta, è bensì dedotta e lamentata dalla ricorrente, ma in modo solo assertivo, senza alcuna concreta indicazione in termini di raffronto tra la situazione tributaria regionale, in rapporto agli impegni di spesa, e il pregiudizio che a detti impegni deriverebbe dal sospeso aumento di aliquote o tariffe, per di più, genericamente riferito all'intera platea dei tributi e delle addizionali attribuiti alla Regione, e non ad uno o più specifici tributi, il cui mancato gettito possa avere effettiva negativa incidenza sul finanziamento di servizi erogati ai cittadini e in particolare, come si deduce, sul servizio sanitario.

Proprio con riguardo a tale settore, l'asserito *vulnus* al fabbisogno finanziario, che si ascrive alla disposizione impugnata, è temperato dalle “deroghe” al blocco, previste dalla norma stessa, tra le quali quella di cui al richiamato art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che, a fronte di un eventuale disavanzo regionale, parrebbe consentire in prima battuta alla stessa Regione (e, dunque, in prevenzione rispetto al commissariamento) di adottare le misure necessarie per farvi fronte e, tra queste, gli aumenti tributari; e la deroga di cui all'art. 2 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64 - anch'essa “fatta salva” dalla norma censurata «per il settore sanitario» - quanto alla manovra incrementativa, che questa consente per far fronte a debiti delle Regioni.

Di tale deroga la Regione Veneto assume di non avere bisogno perché riferibili a situazioni - di disavanzo di gestione e di mancata disponibilità economica per il pagamento di debiti scaduti - in cui essa ricorrente non è coinvolta.

Ma ciò paradossalmente costituisce prova “contraria” di quella insufficienza delle disponibilità finanziarie della Regione, cui darebbe luogo l'adottata manovra di finanza pubblica, che la ricorrente avrebbe dovuto invece dimostrare per dare fondamento alle censure prospettate.

Tali lacune probatorie non risultano superate dalle, comunque tardive, allegazioni nella memoria della ricorrente.

Da ciò appunto l'inammissibilità anche dell'attuale ricorso della Regione Veneto.

6.- Il ricorso della Regione Toscana presenta identiche carenze argomentative; e in esso è anzi addirittura omesso qualsiasi riferimento alle deroghe al “blocco” ed ai tributi che ne sono esclusi, per previsione della stessa norma impugnata, alla quale la ricorrente si limita, genericamente, ad addebitare di «impedi[re]» un autonomo sforzo fiscale, consentendo alla Regione solo la possibilità di ridurre la spesa, in ciò incidendo sui servizi erogati ai cittadini.

Anche tale ricorso è inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso della Regione Veneto indicato in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lettera a), 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), promossa dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, e dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119 Cost., con i rispettivi ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180075

N. 76

Ordinanza 21 febbraio - 13 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici – Soccorso istruttorio – Disciplina delle procedure indette tra il 25 giugno 2014 e il 29 ottobre 2014 – Ambito di applicazione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 23 ottobre 2014, n. 9 (Riordino dell'attività statistica e disciplina del sistema statistico provinciale. Modificazioni della legge provinciale n. 13 del 2009, in materia di promozione di prodotti agricoli a basso impatto ambientale, e della legge provinciale sui lavori pubblici 1993), art. 17, 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, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 ottobre 2014, n. 9 (Riordino dell'attività statistica e disciplina del sistema statistico provinciale. Modificazioni della legge provinciale n. 13 del 2009, in materia di promozione di prodotti agricoli a basso impatto ambientale, e della legge provinciale sui lavori pubblici 1993), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra l'Impresa Mazzotti Romualdo spa e la Provincia autonoma di Trento e altra, con ordinanza del 27 marzo 2015, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

udito l'avvocato Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto che, con ordinanza del 27 marzo 2015, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato, in riferimento all'art. 8, primo comma, numeri 1) e 17), 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) e all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 ottobre 2014, n. 9 (Riordino dell'attività statistica e disciplina del sistema statistico provinciale. Modificazioni della legge provinciale n. 13 del 2009, in materia di promozione di prodotti agricoli a basso impatto ambientale, e della legge provinciale sui lavori pubblici 1993);

che il giudice *a quo* riferisce che, con lettera del 9 settembre 2014, la Provincia autonoma di Trento aveva invitato sette imprese a un confronto concorrenziale per l'affidamento di lavori di sistemazione stradale;

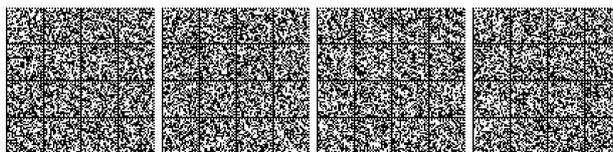
che, avvenuta l'aggiudicazione, l'Amministrazione provinciale aveva accertato che il legale rappresentante della società aggiudicataria risultava gravato da una condanna penale, relativa a reato in materia ambientale, non dichiarata in sede di presentazione dell'offerta, in violazione di quanto prescritto dalla lettera di invito, che richiedeva alle imprese interessate di dichiarare, a pena di esclusione, tutte le condanne riportate dai soggetti indicati dall'art. 38, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE);

che, di conseguenza, la Provincia aveva annullato l'aggiudicazione, affidando la commessa all'impresa collocata al secondo posto della graduatoria di gara;

che il provvedimento era stato impugnato davanti al Tribunale rimettente dalla società aggiudicataria, la quale aveva lamentato che la stazione appaltante non avesse attivato il cosiddetto soccorso istruttorio, chiedendole di integrare la dichiarazione relativa ai precedenti penali: ciò, in applicazione dell'art. 47, comma 4, del decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg. (Regolamento di attuazione della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 concernente «Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti» e di altre norme provinciali in materia di lavori pubblici), ovvero, e in ogni caso, in virtù di quanto stabilito dall'art. 38, comma 2-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006, aggiunto dall'art. 39 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114;

che, al riguardo, il giudice *a quo* rileva come nella specie si discuta dell'affidamento di una commessa di importo inferiore alla «soglia comunitaria»: fattispecie che, nella Provincia autonoma di Trento, è disciplinata dalla legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti) e dalla legge della Provincia autonoma di Trento 19 luglio 1990, n. 23 (Disciplina dell'attività contrattuale e dell'amministrazione dei beni della Provincia autonoma di Trento); leggi emanate nell'esercizio della competenza legislativa primaria della Provincia in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, primo comma, numero 17, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige/Südtirol) e di ordinamento amministrativo (art. 8, primo comma, numero 1, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige/Südtirol);

che, ciò premesso, il rimettente osserva come - contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente - la dichiarazione da essa resa in ordine ai precedenti penali debba considerarsi, non già incompleta, ma falsa;



che nella specie, infatti, il legale rappresentante della società aggiudicataria, utilizzando - secondo il giudice *a quo* - «in maniera ambigua» uno dei modelli di dichiarazione, aveva elencato, in luogo delle condanne eventualmente riportate, solo i nominativi dei soggetti in carica non gravati da precedenti penali;

che la dichiarazione era stata resa, peraltro, all'espresso fine di rappresentare «il possesso dei requisiti di ordine generale in capo ai soggetti di cui all'art. 38, c. 1, lett. c) del D.Lgs. 163/2006», compreso, quindi, il dichiarante stesso: con la conseguenza che l'omessa menzione del precedente penale gravante su quest'ultimo assumeva la valenza di mendace attestazione della sua inesistenza;

che l'omissione in parola non avrebbe potuto essere, pertanto, sanata sulla base del disposto dell'art. 47, comma 4, del citato regolamento di attuazione della legge provinciale sui lavori pubblici, secondo il quale «le amministrazioni aggiudicatrici invitano, se necessario, i concorrenti a completare o a fornire chiarimenti in ordine al contenuto dei certificati, documenti e dichiarazioni presentati»;

che il legislatore statale ha peraltro introdotto, con il d.l. n. 90 del 2014, una nuova disciplina del soccorso istruttorio, più favorevole per i concorrenti;

che l'art. 38, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 163 del 2006, aggiunto dall'art. 39, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, prevede, in specie, che nei casi di «mancanza», di «incompletezza» di «ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e delle dichiarazioni sostitutive di cui al comma 2» dello stesso art. 38, il concorrente sia tenuto a pagare una sanzione pecuniaria a favore della stazione appaltante, la quale deve, peraltro, assegnare al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, per rendere, integrare o regolarizzare le dichiarazioni necessarie: termine il cui inutile decorso comporta l'esclusione dalla gara;

che l'art. 46, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 163 del 2006, aggiunto dal comma 2 dello stesso art. 39 del d.l. n. 90 del 2014, estende inoltre tale disciplina «a ogni ipotesi di mancanza, incompletezza o irregolarità degli elementi e delle dichiarazioni, anche di soggetti terzi, che devono essere prodotte dai concorrenti in base alla legge, al bando o al disciplinare di gara»;

che, sul piano temporale, il comma 3 del medesimo art. 39 prevede che le predette disposizioni si applichino alle procedure di affidamento indette successivamente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014, ossia dopo il 25 giugno 2014;

che le richiamate norme statali sono state recepite dalla Provincia autonoma di Trento con l'art. 17 della legge prov. Trento n. 9 del 2014, il cui comma 1 ha inserito nella legge prov. n. 26 del 1993 il nuovo art. 35-*ter*, in forza del quale «[n]ei casi di mancanza, di incompletezza e di ogni irregolarità essenziale degli elementi e delle dichiarazioni, anche di soggetti terzi, che devono essere prodotte dai concorrenti in base a [tale] legge o ad altre disposizioni di legge applicabili, al regolamento di attuazione, al bando o al disciplinare di gara, si applica la normativa statale»: con la precisazione che se la regolarizzazione avviene entro tre giorni dal ricevimento della richiesta, il concorrente non è tenuto al pagamento della sanzione;

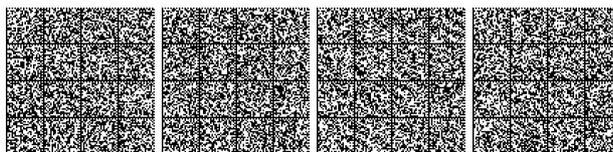
che il comma 2 del medesimo art. 17 stabilisce, peraltro, che la disposizione ora ricordata si applica alle procedure i cui bandi sono pubblicati o le cui lettere di invito sono inviate successivamente alla data di entrata in vigore della legge prov. Trento n. 9 del 2014, ossia dopo il 29 ottobre 2014, rendendo così inapplicabile la nuova e più favorevole disciplina del soccorso istruttorio, introdotta dal legislatore nazionale, alle procedure indette nel periodo intercorrente tra il 25 giugno 2014 e il 29 ottobre 2014, quale quella oggetto del giudizio *a quo*;

che il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale del citato art. 17, comma 2;

che le nuove disposizioni sul soccorso istruttorio recate dall'art. 38, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 163 del 2006 sarebbero riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

che, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale, tale materia ricomprende, infatti, non solo le misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e gli strumenti di liberalizzazione dei mercati stessi, ma anche «l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza»: finalità, queste, ascrivibili alle disposizioni considerate;

che, in ragione di ciò, rimarrebbe esclusa l'operatività dello speciale meccanismo previsto dall'art. 2 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), in base al quale la legislazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano deve essere adeguata ai principi e alle norme costituenti limiti alle competenze legislative regionali e provinciali ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato



«entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito», ferma restando, nel frattempo, l'applicabilità delle «disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti»;

che la Corte costituzionale avrebbe, infatti, chiarito - secondo il rimettente - che il d.lgs. n. 266 del 1992 non trova applicazione nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sono citate le sentenze n. 28 del 2014 e n. 183 del 2012);

che, di conseguenza, il legislatore provinciale non avrebbe potuto posticipare, con la norma denunciata, la data di operatività della disciplina statale in discorso, da ritenere immediatamente applicabile anche nell'ambito della Provincia autonoma;

che la questione sarebbe altresì rilevante, giacché proprio l'univoco e vincolante disposto della norma censurata avrebbe impedito alla stazione appaltante di porre in essere il soccorso istruttorio nei confronti della società aggiudicataria, chiedendo la produzione della dichiarazione dei precedenti penali relativi anche al suo legale rappresentante: di modo che, ove la questione fosse dichiarata fondata, l'impugnazione dovrebbe essere accolta;

che si è costituita la Provincia autonoma di Trento - parte resistente nel giudizio *a quo* - in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, ad avviso della Provincia, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, avendo lo stesso giudice *a quo* accertato che, nel caso di specie, si è al cospetto di una falsa dichiarazione resa in violazione della regola del bando che imponeva, a pena di esclusione, di dichiarare tutte le condanne subite: ipotesi nella quale - alla luce di un pacifico indirizzo della giurisprudenza amministrativa - l'istituto del soccorso istruttorio, anche nella più favorevole versione introdotta dal d.l. n. 90 del 2014, non troverebbe, comunque sia, applicazione;

che, nel merito, la questione sarebbe, in ogni caso, infondata;

che la norma censurata sarebbe stata, infatti, adottata nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, riconosciuta alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 17), dello statuto di autonomia: competenza che, ai sensi dell'art. 4 dello statuto, è soggetta, tra gli altri, al limite del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica;

che, a questo fine, varrebbe quindi il disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo il quale l'emanazione di nuove norme statali non determina una diretta abrogazione delle leggi provinciali preesistenti, ma solo l'obbligo di adeguamento «ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale» che siano determinati dalla legislazione dello Stato, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo statale nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito;

che una norma statale «pro concorrenziale» adottata nella materia dei lavori pubblici non esplicherebbe, dunque, effetti diretti sulla normativa provinciale in tale materia, ma imporrebbe alla Provincia un obbligo di adeguamento, in quanto costituente limite alla sua competenza legislativa ai sensi dell'art. 4 dello statuto;

che, nella specie, il legislatore provinciale avrebbe avuto, pertanto, a disposizione il termine semestrale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 per adeguare la propria normativa ai principi dell'ordinamento giuridico nazionale di nuova introduzione;

che legittimamente, pertanto, la norma censurata avrebbe limitato l'applicazione della nuova disciplina provinciale in materia di soccorso istruttorio alle procedure di scelta del contraente indette in data successiva al 29 ottobre 2014, posto che a tale data il suddetto termine semestrale non era ancora decorso;

che la Provincia autonoma di Trento ha insistito nelle proprie conclusioni con successiva memoria, nella quale ha, in particolare, contestato che la tesi del giudice *a quo* - riguardo alla pretesa inapplicabilità, nella specie, del termine di adeguamento previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 - trovi effettivo conforto nelle sentenze della Corte costituzionale richiamate dal rimettente stesso.

Considerato che il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 ottobre 2014, n. 9 (Riordino dell'attività statistica e disciplina del sistema statistico provinciale. Modificazioni della legge provinciale n. 13 del 2009, in materia di promozione di prodotti agricoli a basso impatto ambientale, e della legge provinciale sui lavori pubblici 1993), in forza del quale la nuova disciplina in tema di soccorso istruttorio di cui all'art. 35-ter della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), aggiunto dal comma 1 del medesimo art. 17 della legge prov. Trento n. 9 del 2014, si applica alle procedure i cui bandi sono pubblicati o le cui lettere di invito sono inviate successivamente alla data di entrata in vigore di tale ultima legge, ossia al 29 ottobre 2014;



che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 8, primo comma, numeri 1) e 17), 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) e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in quanto - rendendo inapplicabile alle procedure indette nel periodo compreso tra il 25 giugno 2014 e il 29 ottobre 2014 la nuova disciplina sul soccorso istruttorio, più favorevole per i concorrenti, introdotta dal legislatore statale con l'art. 39 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114 - inciderebbe sulla materia della tutela della concorrenza, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, esorbitando così dai limiti della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e di ordinamento amministrativo, attribuita alla Provincia dalle citate disposizioni statutarie;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, il panorama normativo di riferimento è largamente mutato;

che il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) - recante, a seguito delle interpolazioni operate dal d.l. n. 90 del 2014, la disciplina statale del soccorso istruttorio richiamata dal rimettente - è stato, infatti, abrogato e sostituito dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (recante «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», titolo poi sostituito con quello di «Codice dei contratti pubblici»), il quale disciplina il soccorso istruttorio in modo affine, ma non identico, rispetto alla normativa previgente (art. 83, comma 9);

che la Provincia autonoma di Trento ha disciplinato anch'essa *ex novo* la materia con l'art. 23 della legge della Provincia autonomia di Trento 9 marzo 2016, n. 2 (Recepimento della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, e della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici: disciplina delle procedure di appalto e di concessione di lavori, servizi e forniture e modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici 1993 e della legge sui contratti e sui beni provinciali 1990. Modificazione della legge provinciale sull'energia 2012); di conseguenza, l'art. 72, comma 1, lettera *a*), di tale legge provinciale ha abrogato tanto la norma sul soccorso istruttorio introdotta nel 2014 (art. 35-*ter* della legge prov. n. 26 del 1993), quanto - e correlativamente - la norma transitoria oggi impugnata (art. 17, comma 2, della legge prov. n. 9 del 2014);

che tanto la disciplina statale, quanto quella provinciale ora richiamate sono state a loro volta oggetto di successive modifiche: la prima ad opera del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), la seconda ad opera della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 19 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2017);

che tali sopravvenienze normative restano, peraltro, ininfluenti nel presente giudizio;

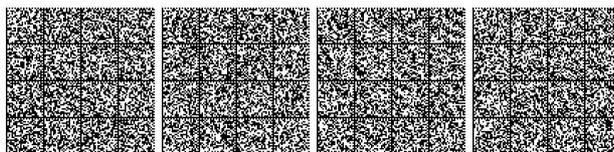
che per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, lo *ius superveniens* non può venire in rilievo con riguardo a questioni sollevate nell'ambito di giudizi di impugnazione di atti amministrativi, giacché, per il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 49 e n. 30 del 2016, n. 151 del 2014 e n. 90 del 2013);

che non sussistono, quindi, i presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* ai fini di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, risultando palese l'ininfluenza dello *ius novum* nel giudizio principale: e ciò anche a prescindere dalle norme di diritto transitorio che limitano espressamente l'operatività delle indicate novelle legislative alle procedure successive alla loro entrata in vigore (art. 216, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 e art. 73, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2016);

che, ciò posto, la questione è manifestamente inammissibile;

che il quesito di legittimità costituzionale sottoposto a questa Corte attiene all'istituto del soccorso istruttorio, previsto dalla legislazione in materia di appalti pubblici: formula - quella del soccorso istruttorio - che designa, in via di prima approssimazione, il potere-dovere della stazione appaltante di richiedere ai concorrenti l'integrazione o il completamento degli elementi occorrenti ai fini della utile partecipazione alla gara;

che le censure del rimettente si appuntano, in specie, su una discrepanza di ordine temporale riscontrabile tra la (allora nuova) disciplina della materia varata dal legislatore statale con il d.l. n. 90 del 2014 e quella parallelamente licenziata dalla Provincia autonoma di Trento nell'esercizio della sua competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, primo comma, n. 17, dello statuto speciale);



che, in ambito statale, il d.lgs. n. 163 del 2006 regolava, in origine, il soccorso istruttorio in termini alquanto restrittivi: il soccorso era, infatti, attivabile solo al fine di completare o chiarire il contenuto di documenti o dichiarazioni già presentati dai concorrenti a comprova dei requisiti richiesti (art. 46, comma 1);

che, nella Provincia autonoma di Trento, tale previsione trovava puntuale riscontro nel disposto dell'art. 47, comma 4, del decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg. (Regolamento di attuazione della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 concernente «Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti» e di altre norme provinciali in materia di lavori pubblici);

che il legislatore statale ha peraltro introdotto, con l'art. 39 del d.l. n. 90 del 2014, una disciplina ampliativa dell'istituto, stabilendo che esso permetta di sanare la «mancanza», l'«incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e delle dichiarazioni sostitutive», sia pure con l'obbligo di corrispondere una sanzione pecuniaria alla stazione appaltante (nuovo art. 38, comma 2-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006);

che, per espressa previsione normativa (art. 39, comma 3, del citato decreto-legge), tale nuova e più favorevole disciplina si applica alle procedure indette dopo il 25 giugno 2014 (data di entrata in vigore della novella);

che la modifica è stata recepita dalla Provincia autonoma di Trento con la legge prov. Trento n. 9 del 2014, tramite una norma di richiamo alla disciplina statale (nuovo art. 35-ter della legge prov. n. 26 del 1993);

che in forza dell'art. 17, comma 2, della citata legge prov. Trento n. 9 del 2014 - norma oggi censurata - la disposizione provinciale estensiva del soccorso istruttorio si applica, tuttavia, alle sole gare indette dopo la sua entrata in vigore, ossia successivamente al 29 ottobre 2014;

che il rimettente denuncia, come contrastante con i parametri di competenza evocati, tale norma transitoria, la quale avrebbe indebitamente procrastinato la data di operatività della più benevola disciplina statale sul soccorso istruttorio, rendendola inapplicabile alle procedure indette nel periodo intercorrente tra il 25 giugno 2014 e il 29 ottobre 2014, quale quella di cui si discute nel giudizio principale;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le questioni sarebbero rilevanti in tale giudizio, in quanto la rimozione del limite temporale previsto dalla norma provinciale denunciata consentirebbe di accogliere il ricorso di cui il rimettente è investito, altrimenti destinato al rigetto;

che, secondo quanto riferito nell'ordinanza di rimessione, il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'impugnazione del provvedimento con il quale la Provincia autonoma di Trento, in veste di stazione appaltante, ha annullato l'aggiudicazione di una commessa relativa a lavori di sistemazione stradale: provvedimento adottato a seguito dell'avvenuto accertamento che il legale rappresentante della società aggiudicataria risultava gravato da una condanna penale non dichiarata al momento della presentazione dell'offerta, in violazione di quanto prescritto, a pena di esclusione, dalla lettera di invito al confronto concorrenziale;

che il rimettente afferma, altresì, *expressis verbis* e in modo ampiamente argomentato, che la contestata dichiarazione della società aggiudicataria relativa ai precedenti penali deve ritenersi falsa, e non già meramente incompleta: l'omessa menzione della condanna riportata dal legale rappresentante assumeva, infatti, in quel contesto, la valenza di mendace attestazione della sua inesistenza; il che escluderebbe la possibilità di sanare l'omissione stessa sulla base della ricordata disposizione del regolamento provinciale in materia di lavori pubblici;

che, nel ritenere rilevante la questione nei termini dianzi ricordati, il Tribunale rimettente dà, dunque, per scontato che il "nuovo" soccorso istruttorio del 2014 permetta - diversamente dal "vecchio" - di sanare anche le false dichiarazioni;

che, come eccepito dalla Provincia autonoma di Trento, tale presupposto interpretativo - implicito e totalmente indimostrato - collide con il corrente indirizzo giurisprudenziale: indirizzo che appare, allo stato, a tal segno univoco e diffuso da poter essere assunto quale "diritto vivente";

che, secondo quanto ripetutamente affermato tanto dal Consiglio di Stato, quanto da numerosi tribunali amministrativi regionali, infatti, la nuova disciplina del soccorso istruttorio, introdotta dall'art. 39 del d.l. n. 90 del 2014 (e richiamata dall'art. 35-ter della legge prov. Trento n. 26 del 1993), non intacca affatto il principio - pacifico in rapporto alla disciplina anteriore (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 agosto 2015, n. 3882; sezione sesta, sentenza 2 luglio 2014, n. 3336) - di inapplicabilità dell'istituto nei casi di falsa dichiarazione;

che la nuova regolamentazione della materia mira, in effetti, a evitare - in termini più ampi che per il passato - l'esclusione dalla gara per mere carenze documentali (comprehensive, oltre che dell'incompletezza e dell'irregolarità, anche della mancanza assoluta delle dichiarazioni prescritte), in ossequio a istanze "sostanzialistiche" volte a promuovere la massima partecipazione alle gare;

che anche in tale versione ampliata, il soccorso istruttorio non "copre", dunque, l'ipotesi - totalmente diversa - della dichiarazione mendace, idonea a fuorviare la stazione appaltante nell'individuazione e nella valutazione dei requisiti di ammissione;



che, in una simile evenienza, rimane applicabile la generale previsione dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», a mente della quale la falsità della dichiarazione sostitutiva (forma nella quale deve essere attestato il possesso dei requisiti soggettivi di partecipazione alle gare) determina la decadenza «dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione» stessa: nella specie, quello di aggiudicazione (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 agosto 2016, n. 3581; sezione quinta, sentenza 19 maggio 2016, n. 2106; sezione quarta, sentenza 11 aprile 2016, n. 1412);

che tale principio è stato ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa anche e proprio con riguardo a fattispecie simili a quella oggetto del giudizio *a quo*: vale a dire, con riferimento alle dichiarazioni relative ai precedenti penali che non menzionino talune delle condanne riportate, in quanto implicanti l'infedele attestazione dell'inesistenza delle condanne stesse, impedendo così alla stazione appaltante di valutare il loro carattere ostativo alla partecipazione alla gara da parte del concorrente;

che nel medesimo senso si è espressa, altresì - come pure ricorda la Provincia autonoma di Trento - l'Autorità nazionale anticorruzione con la determinazione n. 1 dell'8 gennaio 2015, recante «Criteri interpretativi in ordine alle disposizioni dell'art. 38, comma 2-bis e dell'art. 46, comma 1-ter del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163»;

che, pertanto - a prescindere da ogni considerazione riguardo alla effettiva sussistenza dei vulnera costituzionali denunciati - le questioni vanno dichiarate manifestamente inammissibili per erroneità del presupposto interpretativo cui è collegata la loro rilevanza (*ex plurimis*, ordinanze n. 86 del 2013, n. 173 del 2011 e n. 34 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 ottobre 2014, n. 9 (Riordino dell'attività statistica e disciplina del sistema statistico provinciale. Modificazioni della legge provinciale n. 13 del 2009, in materia di promozione di prodotti agricoli a basso impatto ambientale, e della legge provinciale sui lavori pubblici 1993), sollevate, in riferimento all'art. 8, primo comma, numeri 1) e 17), 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) e all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

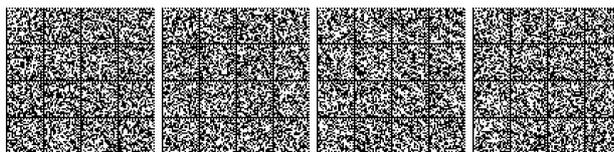
Franco MODUGNO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 21

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018
(della Regione Veneto)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Proroga all'anno 2018 della sospensione dell'efficacia delle leggi delle Regioni e delle deliberazioni degli enti locali per la parte in cui aumentano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi enti.

Istruzione - Legge di bilancio 2018 - Contributo per i servizi di supporto per l'istruzione degli alunni con disabilità o in situazioni di svantaggio.

Trasporto - Legge di bilancio 2018 - Finanziamento di progetti sperimentali e innovativi di mobilità.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Istituzione di "distretti del cibo".

Impiego pubblico - Legge di bilancio 2018 - Risorse per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Rinvio all'anno 2020, nelle more del riordino del sistema della fiscalità locale, dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali stabilito dal d.lgs. n. 68 del 2011.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Rifinanziamento del Fondo per finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Istituzione del Fondo per la progettazione degli enti locali.

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 37, 70, 71, 499, 679, 682, 683, 778, 1072, 1079 e 1080.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (c.f. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della giunta regionale dott. Luca Zaia (c.f. ZAILCU68C27C957O), autorizzato con delibera della giunta regionale n. 190 del 20 febbraio 2018 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (c.f. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, prof. Luca Antonini (c.f. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Treviso e Luigi Manzi (c.f. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni 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), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2017 - Suppl. ordinario n. 62:

1. art. 1, comma 37;
2. art. 1, comma 70;
3. art. 1, comma 71;
4. art. 1, comma 499;
5. art. 1, commi 679, 682 e 683;
6. art. 1, comma 778;
7. art. 1, comma 1072;
8. art. 1, commi 1079 e 1080.



MOTIVI

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma e 119 della Costituzione.*

L'art. 1, comma 37, proroga al 2018 la sospensione — già disposta per il 2016 dal comma 26 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e poi prorogata per il 2017 con l'art. 1, comma 42, lettera *a*) della legge 11 dicembre 2017, n. 232 — dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali, «nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015».

Si precisa che con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 17 del 2016 la Regione Veneto aveva già impugnato l'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015. Nel frattempo è intervenuta la sentenza n. 135 del 2017, con cui codesta ecc.ma Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, promossa, sempre dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 3, 5, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione.

Successivamente, con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 19 del 2017 ha impugnato la proroga del medesimo blocco disposta con l'art. 1, comma 42, lettera *a*) della legge n. 232 del 2016; sul ricorso codesta ecc.ma Corte costituzionale non si è ancora pronunciata.

La Regione Veneto, dal momento che nella suddetta sentenza n. 135 del 2017 codesta ecc.ma Corte costituzionale non è entrata nel merito della questione, ma ha dichiarato inammissibile la questione proposta, ritiene pertanto opportuno tornare nuovamente a impugnare la disposizione che stabilisce la terza proroga consecutiva del blocco dei poteri impositivi regionali, strutturando in termini diversi dai precedenti le argomentazioni del proprio ricorso, nell'intento di superare così le questioni che hanno indotto, nella precedente occasione, codesta ecc.ma Corte costituzionale a dichiarare inammissibile la questione.

1. Nello specifico la Regione ritiene che il blocco del potere impositivo regionale si ponga in violazione del corretto esercizio della funzione statale di coordinamento di cui all'art. 117, III comma, e dell'art. art. 119, II comma, laddove prevede, dopo aver affermato che comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome, questi «[s]tabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

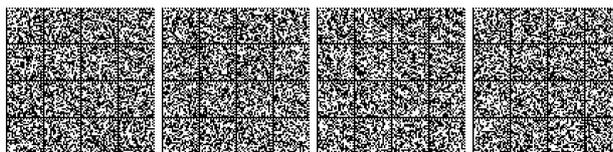
Infatti, il blocco del potere impositivo protratto per il terzo anno consecutivo determina una palese violazione delle suddette disposizioni, dal momento che il blocco del potere regionale di «stabilire e applicare» viene disposto dal censurato intervento statale di coordinamento con una motivazione, come si specificherà di seguito, priva di proporzionalità, con violazione quindi anche dell'art. 3 della Costituzione, la cui lesione ridonda, per quanto detto, sulle competenze regionali relative all'autonomia impositiva regionale.

Al riguardo è innanzitutto dirimente precisare che nelle precedenti occasioni (sentt. n. 381 del 2004, 284 e 298 del 2009) in cui codesta ecc.ma Corte ha legittimato, ritenendo infondate le questioni sollevate dalle regioni, il blocco dei tributi propri, questo era contestuale alla giustificazione, adottata dal legislatore statale, dell'imminenza di riforme fondamentali (patto di stabilità e federalismo fiscale), e non riguardava quindi, come invece nel caso di specie, la proroga di un blocco (che tende quindi ad assumere un carattere permanente) già disposto senza un particolare motivo se non quello, meramente politico di «contenere il livello complessivo della pressione tributaria» (così recita il comma 26 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016, prorogato con la disposizione qui impugnata).

Rispetto a tale scopo, che si pone in radicale contrasto con l'autonomia politica impositiva regionale, si pone la questione del rispetto del principio di proporzionalità dell'intervento coordinatore dello Stato (*cfi*: sentt. n. 326 del 2010 e n. 236 del 2013 in cui la Corte ha messo in relazione con l'obiettivo prestabilito, la necessità del rispetto del principio di proporzionalità: «la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato»; ma si veda anche la sentenza n. 272 del 2015).

In altre parole, in assenza — a differenza delle situazioni oggetto dei precedenti giurisprudenziali — di una situazione di riforma riguardante la finanza regionale e locale, la questione è inerente a quale valore costituzionale sia riconducibile quello indicato dal legislatore di «contenere il livello complessivo della pressione tributaria», al punto da giustificare il sacrificio dell'autonomia impositiva regionale.

Da questo punto di vista, appare difficile trovare un fondamento allo scopo perseguito dal legislatore statale, dal momento che la Costituzione si connota piuttosto per la rilevanza che essa assegna ai diritti sociali e al dovere tributario, qualificato come dovere inderogabile di solidarietà, che ne costituisce la principale fonte di finanziamento.



In questi termini, il prorogato blocco alla facoltà delle regioni, prevista dall'art. 119, Il comma, di stabilire e applicare i tributi propri non trova adeguata giustificazione nello scopo perseguito dal legislatore statale.

2. Ciò soprattutto se si considera, inoltre, anche da ulteriori punti di vista, la ben differente situazione, rispetto ai precedenti giurisprudenziali citati, in cui tale misura si trova oggi a cadere.

Facendo infatti riferimento alla Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni della Corte dei conti, sez. autonomie del 13 giugno 2017 (Deliberazione n. 17/SEZAUT/2017/FRG, pagina 43)(1) emerge che le regioni hanno subito «nel quadriennio 2015-2018, ulteriori contributi a carico delle RSO (nella misura in cui questi sono da considerarsi aggiuntivi rispetto a quelli previsti fino al 2014), sia gli obiettivi di finanza pubblica a carico del Fondo per il Servizio sanitario nazionale, con relativa riduzione del finanziamento di oltre 10,5 miliardi rispetto ai livelli programmati» (enfasi ns.).

Tabella n. 9/SALDI - Effetto cumulato degli obiettivi di finanza pubblica 2015-2018 a carico delle RSO

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO			
			2015	2016	2017	2018
D.L. 95/2012, art. 15, co. 22 (Sanità FSN)	*	*	100	100	100	100
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	*	*	50	50	50	50
L. 147/2013, art. 1, co. 481 (Sanità FSN)	*	*	540	610	610	610
L. 147/2013, art. 1, co. 497	*	*	291	291	291	291
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6 e 7	*	*	250	250	250	
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. a)	*	*				250
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. c) (Sanità Fsn)	*	*	2.000			
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. c) (Sanità)	*	*	285	202	100	
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. c) e co. 465	*	*	285	209	110	
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. c)	*	*	1.167	1.250	1.352	
L. 190/2014, art. 1, co. 463 ss.	*	*	2.005			
D.L. 78/2015, art. 9-septies (Sanità FSN)	*	*		2.000	2.000	2.000
L. 208/2015, art. 1, co. 688	*	*		7	10	12
L. 208/2015, art. 1, co. 680 (Sanità FSN)	*	*			3.500	5.000
L. 208/2015, art. 1, co. 707 ss.	*	*		1.850	1.022	660
L. 232/2016, art. 1, co. 392 (Sanità FSN)	*	*			63	998
<i>Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare</i>			4.342	4.419	7.985	8.970
<i>Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto</i>			6.688	6.610	9.348	9.971

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - oneri aggiuntivi rispetto al 2014; importi in milioni di euro

Tabella n. 10/SALDI - Obiettivi di finanza pubblica a carico del Fondo per il SSN

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale				
	2014	2015	2016	2017	2018
DEF 2014 (previsioni di spesa)	111.474	113.703	116.149	118.680	121.316
Patto per la salute 2014-2016	109.928	112.062	115.444		
L. 190/2014, art. 1, co. 167 e 556		112.067	115.449		
L. 190/2015, co.398 (Intesa del 26.2.2015)		-2.352			
DEF 2015 (previsioni di spesa)		111.289	113.372	115.509	117.709
D.L. 78/2015, art. 9-septies		109.715	113.097		
L. 208/2015, art. 1, co. 568			111.000		
L. 208/2015, co. 680 (Intesa del 11.2.2016)				-3.500	-5.000
Rideterminazione fabbisogno (Intesa del 11.2.2016)				113.063	114.998
DEF 2016 (previsioni di spesa)			113.376	114.789	116.170
L. 232/2016, art. 1, co. 392				113.000	114.000
<i>Livello del finanziamento</i>	109.928	109.715	111.000	113.000	114.000
<i>Riduzione del finanziamento (effetto cumulato)</i>		2.352	4.449	8.012	10.510

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie; importi in milioni di euro

(1) Il Rapporto è pubblicato in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_17_2017.pdf



Nello specifico, per la regione tali misure si sono tradotte, nell'esercizio finanziario 2017, nei termini descritti nella seguente tabella(2):

CONTRIBUTO RICHIESTO ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER IL RISANAMENTO DEI CONTI PUBBLICI A LEGISLAZIONE VIGENTE - STIMA DELL'IMPATTO PER IL VENETO

milioni di euro

	2017		2018		2019	
	Totale Regioni	stima Veneto	Totale Regioni	stima Veneto	Totale Regioni	stima Veneto
A) TOTALE TAGLI EFFETTUATI DALLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA DAL 2014 (ANTE DL 50/2017)	8.192	662	9.694	782	9.696	782
B) TAGLI EFFETTUATI DAL DL 50/2017 AL FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEL TPL	70	6	100	8	100	8
C) TAGLI COMPLESSIVI	8.262	668	9.794	790	9.796	790

COPERTURE SANITA'						
Intesa Stato-Regioni sui tagli 26/02/2015 - Riduzione FSN (L. 208/2015, art. 1 c. 682)	-2.000	-162	-2.000	-162	-2.000	-162
Intesa Stato-Regioni sui tagli 11/02/2016 - Riduzione FSN	-3.500	-283	-5.000	-404	-5.000	-404
D) TOTALE COPERTURE SANITA'	-5.500	-445	-7.000	-566	-7.000	-566

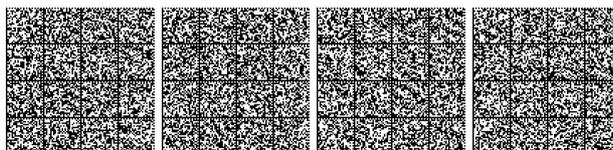
E) TOTALE TAGLI DA COPRIRE CON RISORSE EXTRA SANITA'	2.762	223	2.794	224	2.796	224
---	--------------	------------	--------------	------------	--------------	------------

COPERTURE EXTRA SANITA'		
Risorse disponibili su bilancio dello Stato (non ancora ripartite)	2.207	167
Fondo conto interessi alle RSO su operazioni di indebitamento attivate nell'anno 2015 (L. 190/2014 art. 1 c. 541)	100	0
Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare (L. 232/2016, art. 1, c. 433 e 439, DPCM 10/03/2017)	1.707	136
Quota assegnata alle RSO del fondo per investimenti e sviluppo infrastrutturale del paese (art. 25 DL 50/2017)	400	32
Coperture sui bilanci regionali	555	44
Taglio ai trasferimenti statali alle Regioni	485	38
Taglio al Fondo per il finanziamento del TPL	70	6
Residuo tecnico		12
F) TOTALE COPERTURE EXTRA SANITA'	2.762	223

Si tratta di dati che chiaramente confermano la mancanza di proporzionalità in cui è incorso il legislatore statale nell'intervento impugnato e che dimostrano la radicale differenza dell'attuale contesto normativo rispetto alle situazioni — nelle quali tagli al finanziamento regionale di questa portata non erano certo avvenuti — che sono state oggetto di valutazione nelle precedenti sentenze di codesta ecc.ma Corte costituzionale, le quali hanno ritenute (allora) infondate le censure sui blocchi del potere impositivo regionale.

Si tratta, peraltro, di una situazione normativa e finanziaria attuale che ha trovato attenta considerazione nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale proprio in funzione del valore, non certo di «contenere il livello complessivo della pressione tributaria», bensì di quello di garantire adeguati livelli di servizi ai cittadini.

(2) La tabella è tratta dal Documento di economia e finanza regionale segreteria generale della programmazione unità organizzativa sistema dei controlli e attività ispettive dcr n. 170 del 7 dicembre 2017, pag. 43. Il documento è visibile in <https://www.regione.veneto.it/web/programmazione/deff>



Nella attuale congiuntura, infatti, è la stessa giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale che ha rimarcato la necessità che le regioni, nei confronti degli enti locali destinatari dei finanziamenti dalle stesse erogate, non alterino il quadro finanziario di questi ultimi: nella sentenza n. 275 del 2016, ad esempio, ha censurato una normativa regionale che stabiliva una discrezionale e incerta compartecipazione della regione ad un servizio afferente un diritto fondamentale della persona (quale quello erogato dalla provincia per il trasporto dei disabili); nella sentenza n. 10 del 2016, inoltre, ha censurato tagli regionali alle risorse provinciali perché non consentivano di finanziare le funzioni conferite alle province stesse, al punto da influire negativamente sugli stessi cittadini, pregiudicando per gli stessi la continuità nella fruizione dei diritti di rilevanza sociale (*cfr.* anche la sentenza n. 188 del 2015).

Ritorna quindi, anche da questo punto di vista, la valutazione sulla proporzionalità del disposto blocco del potere impositivo regionale, che stringe le regioni tra l'incudine e il martello: il martello di una giurisprudenza costituzionale che giustamente richiede loro di continuare a garantire i trasferimenti agli enti locali per i servizi e l'incudine di un pesante sistema di tagli, cui però le stesse non possono reagire aumentando la pressione fiscale regionale.

In questi termini si ritiene che la violazione del principio di proporzionalità sia da valutare anche alla luce del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la cui violazione ridonda sull'autonomia costituzionalmente garantita alla regione dal momento che proprio la possibilità di continuare a garantire adeguati servizi è preclusa dall'impossibilità di un autonomo sforzo fiscale aggiuntivo, con quindi una ricaduta evidente sull'autonomia finanziaria regionale.

Quanto il contesto in cui interviene la disposizione impugnata sia caratterizzato nei termini descritti risulta, peraltro, comprovato dai precisi e ripetuti moniti che codesta ecc. ma Corte costituzionale ha ritenuto di dover rivolgere al legislatore statale.

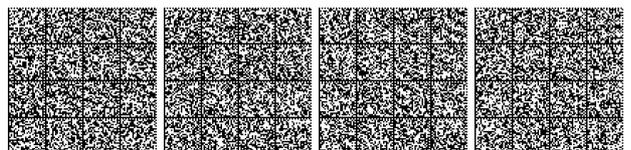
Basti ricordare il lungo elenco di pronunce che va dalla sentenza n. 65 del 2016, che non si esime «dall'avvertire che interventi statali, i quali modificano repentinamente l'equilibrio del rapporto tra autocoordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio», fino alla sentenza n. 169 del 2017, dove si afferma «nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto 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 lo Stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo (sentenza n. 154 del 2017)».

A ulteriore conforto di quanto detto va anche considerato che è rimasto del tutto inascoltato anche il monito che, da un altro punto di vista, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha rivolto al legislatore statale con sentenza n. 205 del 2016, quando in relazione all'art. 1, comma 418 della legge n. 190/2014, ha affermato che disponendo tale norma che le risorse tagliate alle province «affluiscano ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, si deve ritenere — e in questi termini la disposizione va correttamente interpretata — che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lettera b, della legge n. 56 del 2014)». Questo in quanto «[l]a previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato».

La sentenza ha quindi concluso che «[i] commi 418, 419 e 451, dunque, non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti».

Nello specifico, quindi, codesta ecc.ma Corte ha evidentemente ritenuto di poter evitare la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugate solo sul presupposto che le risorse prelevate sul territorio in favore dello Stato dovessero essere destinate a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni.

Dalla sentenza, quindi, derivava un vincolo a carico dello Stato, a finanziare le regioni con riguardo alle funzioni prima provinciali di cui si sono fatte carico, che però non è stato minimamente considerato dal legislatore statale.



3. Si tratta quindi, nell'insieme, di una situazione concretamente dimostrata proprio dalle prese di posizione di codesta ecc.ma Corte costituzionale (e che in quanto tali rendono superflua ogni ulteriore dimostrazione), che valgono, in tale specifica fattispecie, a porre la denunciata violazione degli articoli 3, 97 e 119 Cost. su un piano che prescinde dall'allegazione da parte della Regione della dimostrazione (che assumerebbe il carattere di una vera e propria *probatio diabolica* nella misura in cui fosse, peraltro, pretesa nei ristretti tempi in cui nel termine di sessanta giorni previsto dalla legge n. 87 del 1953) di un *vulnus* tale da rendere impossibile lo svolgimento delle proprie funzioni.

Quello che la regione è invece in grado di documentare è il gettito potenziale che avrebbe potuto ricavare in assenza del blocco dei tributi disposto dalla norma impugnata, che è pari a 1.155 ml di euro (3).

Flessibilità fiscale sui principali tributi regionali (importi derivanti da ultime stime)

	Variazioni aliquota		Deduzioni	Detrazioni	Gettito ulteriore max. in aumento (milioni di euro)
	Minimo	Massimo			
Addizionale IRPEF	0	+2,1% rispetto aliquota ordinaria	NO	SI a favore famiglie e sost. sussidi regionali	774
IRAP	0	+0,92% rispetto aliquota ordinaria	SI	NO	298
Tassa automobilistica	-10% rispetto all'anno precedente	+10% rispetto all'anno precedente	NO	NO	58
Addizionale accisa gas naturale	0,005165 euro/mc	0,030987 euro/mc	NO	NO	9
Imposta regionale sulla benzina (non applicata)	0	0,0258 euro/litro	NO	NO	16
Flessibilità totale					1.155

4. Nello specifico, occorre inoltre considerare, a ulteriore dimostrazione della violazione dell'art. 119 Cost., che in forza dell'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 — di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 — titolato «Ulteriori tributi regionali», a decorrere dal 1° gennaio 2013, sono stati trasformati in tributi propri regionali: la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

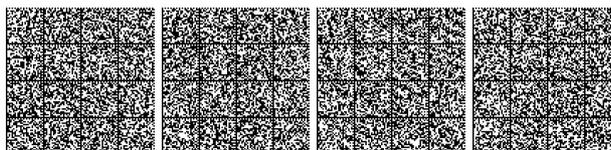
Al riguardo, codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 102 del 2008 ha riconosciuto in relazione ai tributi propri autonomi, tra i quali rientrano ora quelli identificati dall'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011, alle regioni una «potestà legislativa esclusiva».

Dal momento che la norma impugnata pretende di estendersi, data la sua formulazione, anche ai tributi propri autonomi di cui al suddetto art. 8, essa, anche sotto questo profilo, si pone chiaramente in violazione del disposto di cui all'art. 119 Cost. che invece prevede che siano le regioni, in piena autonomia una volta che il coordinamento statale li abbia identificati come tributi propri autonomi, a stabilirli e applicarli.

Peraltro, va anche considerato che da questo punto di vista, non rilevano le argomentazioni espresse nella pregressa giurisprudenza (che in ogni caso, come si è visto, per i motivi sopra esposti, non è immediatamente pertinente alla fattispecie *de quo* e alla specifica struttura sull'impugnativa, incentrata sul difetto di proporzionalità dell'intervento statale di coordinamento) di codesta ecc.ma Corte costituzionale, quando nei precedenti pronunciamenti sul blocco della autonomia impositiva regionale ha ritenuto infondate le censure regionali affermando che «lo Stato può disporre in merito ai tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale»: tali affermazioni erano, infatti, riferite ai tributi propri derivati e non a quelli autonomi, rispetto ai quali esse non sono pertinenti.

5. Le censure esposte in termini di difetto di proporzionalità, peraltro, si confermano anche in considerazione della tecnica legislativa utilizzata, ovvero quella della modifica a ripetizione del termine del blocco, rispetto alla quale non

(3) La tabella è tratta dal citato Documento di economia e finanza regionale segreteria generale della programmazione unità organizzativa sistema dei controlli e attività ispettive dcr n. 170 del 7 dicembre 2017.



sembra inutile, ricordare che codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 154 del 2017 ha stigmatizzato l'utilizzo di tale tecnica (nel caso deciso atteneva al diverso versante delle misure di taglio dei trasferimenti e di contenimento della spesa) richiamando il legislatore a desistere da queste forme di «transitorietà permanente», che incidono sulla autonomia delle regioni e rinnovato, per la seconda volta, «l'invito al legislatore ad evitare iniziative le quali, anziché “ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese”, si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime».

6. Occorre poi considerare che non sono rilevanti, ai fini di escludere la lesività della disposizione impugnata, le deroghe al «blocco» disposte dall'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015.

In particolare, occorre precisare che l'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 è applicabile a regioni che versino in una ben precisa situazione: quella di un disavanzo di gestione a fronte del quale non siano stati adottati, ovvero non siano sufficienti, i provvedimenti necessari a ripianarlo. In merito ai suddetti provvedimenti, il dato normativo dispone che «con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento». Quindi «[q]ualora la regione non adempia, entro i successivi trenta giorni il presidente della regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente». La deroga al blocco, pertanto, è possibile solo in una situazione di disavanzo di gestione nel settore sanitario ed è funzionale al suo ripianamento.

È dunque evidente come la derogatoria possibilità d'intervento sui tributi da parte delle regioni, così come è strutturata, non si presenti come una via percorribile dalla Regione Veneto, che non presenta un disavanzo di gestione nel settore sanitario.

Né, peraltro, la considerazione di tale deroga incide sulla esposta censura inerente il difetto di proporzionalità, che si evidenzia non solo quando una regione versi in una situazione patologica, ma anche quando, proprio per non incorrere in un disavanzo, sia costretta — non potendo utilizzare l'autonomo sforzo fiscale — a ridimensionare la spesa per i servizi erogati.

Quanto poi alla disposizione di cui all'art. 2 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, va rilevato che anch'essa si applica a fattispecie ben precise. La norma si riferisce, infatti, a Regioni «che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine [...]».

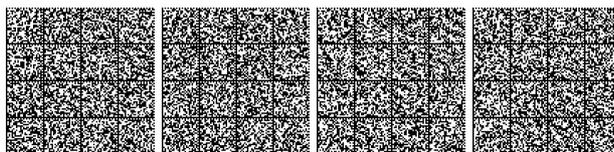
La possibilità stabilita dall'art. 1, comma 26, di effettuare manovre fiscali incrementative ai fini dell'accesso alle anticipazioni di liquidità previste nella disposizione appena citata si riferisce quindi solo a regioni con evidenti problemi di liquidità a fronte di debiti certi, liquidi ed esigibili. Nuovamente quindi, si deve evidenziare che si tratta di una possibilità non ravvisabile per la Regione Veneto che non si trova nella suddetta situazione. In ogni caso, va aggiunto che, come le deroghe precedentemente considerate, essa vale solo per il settore della sanità e in relazione ai debiti pregressi, con esclusione quindi di tutti gli altri settori in relazione ai quali la Regione potrebbe invece ritenere utile procedere a incrementi della propria spesa, come ad esempio quello della spesa di investimento relativa alla realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture.

Anche altre norme, quali i commi 79, 80, 83 e 86 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, si riferiscono a fattispecie specifiche non riferibili alla Regione Veneto.

Per quanto concerne il comma 79, esso prevede un aumento automatico dell'aliquota dell'IRAP e dell'addizionale regionale dell'IRPEF contestualmente alla nomina di un commissario *ad acta* in attuazione dell'art. 120 della Costituzione per la predisposizione e l'attuazione del Piano di rientro, a seguito della mancata presentazione del Piano o di parere negativo del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, del Piano presentato dalla Regione. I commi 80, 83 e 86, inoltre, si applicano solo alle Regioni sottoposte a Piano di rientro in ambito sanitario.

Alcuna delle fattispecie suddette è suscumbibile alla condizione della Regione Veneto.

7. In conclusione si deve ulteriormente considerare che la Regione Veneto si trova ad essere penalizzata dall'impugnato «blocco» della manovrabilità dei tributi propri, soprattutto in quanto nel periodo 2010/2017 è stata l'unica tra le regioni ordinarie a non aver disposto aumenti all'addizionale regionale all'Irpef.



Tale comportamento virtuoso rispetto allo scopo perseguito dal legislatore statale con la norma impugnata («contenere il livello complessivo della pressione tributaria») diviene ora paradossalmente fattore di penalizzazione, dal momento che in base alla struttura della norma, gli aumenti delle aliquote dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni deliberati prima del 2015 rimangono in vigore e le relative regioni continuano a disporre di un maggiore gettito che invece viene precluso alla ricorrente.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, per violazione degli articoli 38, III e IV comma, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119, Cost.*

1. L'art. 1, comma 70, prevede: «Per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste».

La norma rifinanzia, ma solo per il 2018, un contributo alle spese delle regioni relative alle funzioni di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali.

Si tratta di funzioni che con il processo di riordino delle province sono state assegnate alle regioni con l'art. 1, comma 947 della legge n. 208 del 2015, «a decorrere dal 1° gennaio 2016».

In forza di tale disposizione, infatti, «Ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle province, di cui all'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e relative alle esigenze di cui all'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono attribuite alle regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già prevedono l'attribuzione delle predette funzioni alle province, alle città metropolitane o ai comuni, anche in forma associata. Per l'esercizio delle predette funzioni è attribuito un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede al riparto del contributo di cui al periodo precedente tra gli enti territoriali interessati, anche frazionandolo, per l'anno 2016, sulla base dell'anno scolastico di riferimento, in due erogazioni, tenendo conto dell'effettivo esercizio delle funzioni di cui al primo periodo».

Nello specifico, si tratta delle funzioni disciplinate dall'art. 13, comma 3 della legge n. 104 del 1992, dove si afferma che «[n]elle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati».

Tale funzione prevede, quindi un'assistenza specialistica *ad personam* che dev'essere fornita al singolo studente con disabilità — in aggiunta all'assistente igienico-personale, all'insegnante di sostegno e agli insegnanti curricolari — per sopperire ai problemi di autonomia e/o comunicazione sussistenti nello studente.

La tradizionale applicazione di questo istituto ha avuto quali principali destinatari gli studenti con disabilità di comunicazione (udito e parola). Ma una corretta lettura del dettato normativo ha consentito la giusta diffusione dell'assistente all'autonomia e alla comunicazione anche ad altre tipologie di disabilità, diretta a garantire l'assistenza specialistica *ad personam* a tutti gli studenti con disabilità fisica, psichica o sensoriale, la cui gravità o limitazione di autonomia, determini l'inevitabile necessità di assistenza per un regolare apprendimento delle nozioni scolastiche.

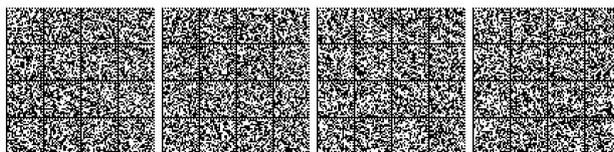
Inoltre, la funzione che è stata trasferita alle regioni, facendo riferimento anche all'art. 139, lettera c), del decreto legislativo n. 112 del 1998, concerne anche, in relazione all'istruzione secondaria superiore, il servizio di trasporto degli alunni con handicap o in situazione di svantaggio.

In base al suddetto art. 139, lettera c), infatti: «1. Salvo quanto previsto dall'art. 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'art. 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

...

c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio».

Tale interpretazione è stata confermata Consiglio di Stato, con il parere del 20 febbraio 2008, n. 213: «essendo stata trasferita alla provincia (v. art. 139 decreto legislativo n. 112/98) la competenza amministrativa già esercitata dallo Stato relativamente ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione secondaria superiore per gli alunni portatori di handicap e potendosi e dovendosi far rientrare nel concetto di "supporto organizzativo", in mancanza di



diversa più specifica disciplina, anche il trasporto scolastico degli alunni di tali tipi di scuole, (come del resto rilevato dalla giurisprudenza) sarà la provincia a doversi far carico dell'esercizio di tale incombenza».

2. In relazione a questa complessa e delicata funzione, che è stata attribuita stabilmente (l'art. 1, comma 947 della legge n. 208 del 2015 stabilisce infatti, come detto, l'attribuzione della funzione «a decorrere dal 1° gennaio 2016») alle Regioni in forza dell'attuazione dell'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56, la disposizione impugnata prevede un mero finanziamento *una tantum*, limitato esclusivamente all'anno 2018.

È evidente, allora, la contraddizione tra l'attribuzione di una assegnazione «a decorrere dal 2016» e un finanziamento limitato ad un sola annualità.

In questi termini la disposizione impugnata non consente alle regioni la possibilità di una programmazione stabile del servizio a favore degli alunni con disabilità, nella misura in cui non dispone una forma di finanziamento disposta «a decorrere dall'anno 2018».

È di tutta evidenza che un servizio di tale portata non può essere organizzato dalle regioni senza una certezza sulla proiezione pluriennale del relativo finanziamento, dal momento che esso implica sia una spesa in formazione degli insegnanti (assistenti all'autonomia e alla comunicazione), sia una spesa di investimento in relazione ai mezzi di trasporto.

È palese, infatti, che un finanziamento individuato nella forma del contributo *una tantum*, senza alcun impegno per gli anni successivi, impedisce un'adeguata strutturazione del servizio in un ambito tanto delicato, all'interno del quale sono coinvolti valori costituzionali ai quali questa ecc.ma Corte ha dedicato precisa e attenta considerazione.

Da ultimo, infatti, nella sentenza n. 275 del 2016, questa ecc.ma Corte ha evidenziato: «in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», la quale «attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università»; e che «la partecipazione del disabile “al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)” (sentenza n. 80 del 2010)».

Ha quindi precisato che «Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale.

La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati” (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto».

Ha quindi censurato quelle disposizioni legislative che lascino «incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione» rendendola «aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio», al punto di ritenere viziata da incostituzionalità, per violazione dell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost., una norma regionale che non garantiva «la certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto».

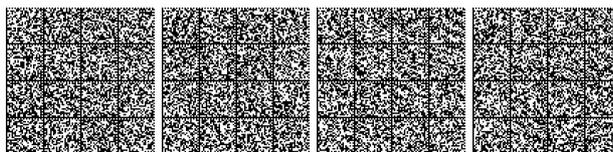
Tale certezza, sul piano necessariamente pluriennale nel quale solo può essere efficacemente organizzato il servizio, viene meno con la norma impugnata, che si limita a prevedere un contributo solo per l'annualità 2018, lasciando del tutto aleatoria la questione inerente agli anni successivi.

Risulta quindi violato l'art. 119 Cost., e in particolare il comma IV dello stesso, nella parte in cui afferma il principio del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali.

È evidente che il senso di tale disposizione è quello di assicurare una autonomia finanziaria fondata sul principio della certezza delle risorse disponibili.

Nello specifico, la norma in questione, pur essendo relativa a una funzione «attribuita» stabilmente alle regioni, la finanzia solo per il 2018, lasciando del tutto aleatoria la questione del finanziamento per gli anni successivi, violando in questi termini il principio sostanziale implicato nell'art. 119, IV comma, Cost., che è appunto funzionale a garantire stabilità alle risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni attribuite.

Dal momento che l'ambito cui si riferisce il finanziamento è quello dei servizi ai disabili, viene violato anche l'art. 38, terzo e quarto comma, Cost., poiché in assenza di certezza di risorse, non è possibile una programmazione pluriennale del servizio, determinandosi altresì una violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.



Tale violazioni ridondano con tutta evidenza sulla competenza legislativa regionale in materia di assistenza sociale di cui all'art. 117, III e IV comma, dal momento che la legislazione regionale, in assenza di una stabilità del contributo, non è in grado di disciplinare adeguatamente la materia, e su quella amministrativa di cui all'art. 118 Cost., poiché, a cascata, la funzione amministrativa regionale non può essere efficacemente organizzata.

3. Ma vi è di più.

Le stesse risorse stanziate per il 2018 non solo impediscono, come detto, una proiezione stabile del finanziamento sugli esercizi successivi, ma altresì coprono a malapena la metà del fabbisogno riscontrato a livello nazionale dal Governo, che è pari a 112 milioni (doc. 2: Conferenza delle regioni e delle province autonome, posizione sul disegno di legge bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, 9 novembre 2017, pag. 7).

In questi termini, la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con quanto affermato da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 205 del 2016, pronunciata a seguito della impugnazione della Regione Veneto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014, che denunciava come, nella misura in cui il passaggio di risorse dal bilancio provinciale (e delle Città Metropolitane) veniva disposto senza alcuna parallela prescrizione circa la destinazione che lo Stato avrebbe dovuto imprimere a tali risorse, salvo l'unico riferimento al vincolo a versare l'importo ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, si realizzasse un *vulnus* all'autonomia finanziaria di spesa e il capovolgimento dei meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia di cui all'art. 119, I, II e III comma Cost.

In tale pronuncia codesta ecc.ma Corte ha dichiarato non fondata la questione, ma solo sul presupposto che, «disponendo il comma 418 che le risorse affluiscono ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, si deve ritenere — e in questi termini la disposizione va correttamente interpretata — che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lettera b, della legge n. 56 del 2014)». Questo in quanto « [l]a previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato».

La sentenza ha quindi concluso che «[i] commi 418, 419 e 451, dunque, non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti».

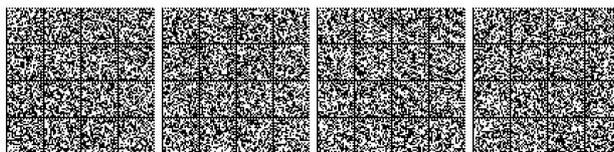
Nello specifico, quindi, codesta ecc.ma Corte ha evidentemente ritenuto di poter evitare la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate solo sul presupposto che le risorse prelevate sul territorio in favore dello Stato dovessero essere destinate a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni.

Dalla sentenza, quindi, derivava un vincolo a carico dello Stato, che però non è stato minimamente considerato, neppure in occasione del finanziamento della delicatissima funzione assegnata — lo si ribadisce — «a decorrere dal 2016» e che invece viene finanziata solo per l'anno 2018.

L'omessa attuazione del disposto della sentenza n. 205 del 2016 ha quindi prodotto nel caso di specie quella violazione dell'art. 119 Cost. che codesta ecc.ma Corte aveva escluso sul solo presupposto che il legislatore statale ottemperasse a un vincolo a suo carico concernente tale riassegnazione.

In ciò si conferma ulteriormente la violazione dell'art. 119 della Costituzione, dal momento che la disposizione impugnata, così come è strutturata, vanifica l'obbligo che codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza n. 205 del 2016, ha imposto al legislatore, per cui le risorse stabilmente tagliate alle province e alle città metropolitane per le loro funzioni e incamerate dallo Stato avrebbero dovuto essere stabilmente riassegnate agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni.

Ne deriva pertanto la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, nella parte in cui prevede che il contributo sia assegnato solo «per l'anno 2018», anziché «a decorrere dall'anno 2018», per violazione degli articoli 38, III e IV comma, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119, Cost.



3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, per violazione degli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.*

1. L'art. 1, comma 71, interviene sulla disciplina dell'utilizzo delle risorse del Fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale, prevedendo la possibilità di destinare fino a 100 milioni di euro delle risorse già disponibili per ciascuno degli anni 2019-2033 ai progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile finalizzati all'introduzione di mezzi su gomma ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, che siano presentati dai comuni e dalle città metropolitane. Alle stesse finalità possono essere destinate anche le risorse già stanziare per la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto.

La norma, pertanto, specifica la destinazione di una parte delle somme che sono già stanziare sul Fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale, in base alla legge di bilancio 2017, e ne definisce le modalità di utilizzo.

L'articolo si configura, infatti, come una novella all'art. 1, comma 613, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che a sua volta è intervenuto al fine di modificare la disciplina e la dotazione finanziaria del Fondo istituito dall'art. 1, comma 866, della legge n. 208/2015, la cui operatività era stata differita al 1° gennaio 2017 dall'art. 7, comma 11-*quater*, del decreto-legge n. 210 del 2015.

La norma prevede, in dettaglio, la possibilità che le risorse del Fondo per l'adeguamento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale, che è finalizzato anche all'accessibilità per persone a mobilità ridotta, possano essere destinate al finanziamento di progetti sperimentali e innovativi di «mobilità sostenibile» per un importo sino a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033.

La norma richiede che tali progetti siano: *a)* coerenti con i Piani Urbani di Mobilità Sostenibile (PUMS) ove previsti dalla normativa vigente; *b)* finalizzati all'introduzione di mezzi su gomma ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto; *c)* presentati dai comuni e dalle città metropolitane.

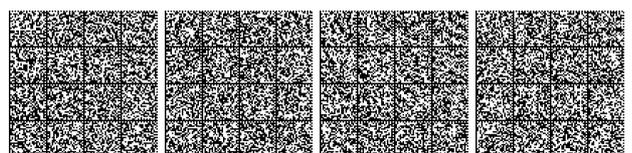
Al riguardo, è opportuno ricordare che il Fondo finalizzato all'acquisto diretto, anche per il tramite di società specializzate, nonché alla riqualificazione elettrica e al miglioramento dell'efficienza energetica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, è stato istituito, presso il MIT, dal ricordato art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015, onde garantire il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale, e in particolare per l'accessibilità per persone a mobilità ridotta. Sul Fondo sono affluite, previa intesa con le regioni, le risorse disponibili di cui all'art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successivi rifinanziamenti; tali risorse sono state finalizzate al rinnovo dei parchi automobilistici destinati al trasporto pubblico locale regionale e interregionale.

In attuazione del suddetto art. 1, comma 866, sono stati quindi emanati due decreti ministeriali di riparto dei fondi: il decreto ministeriale 10 giugno 2016, n. 209, poi annullato in seguito alla sentenza n. 211 del 2016 di codesta ecc.ma Corte costituzionale che ha imposto l'obbligo di conseguire l'Intesa con le regioni sul medesimo decreto, che quindi è stato sostituito dal decreto ministeriale 28 ottobre 2016, n. 345.

L'art. 1, comma 613, della legge n. 232/2016 ha poi incrementato le risorse attribuite al Fondo, istituito dal citato comma 866, di altri 200 milioni di euro per il 2019 e di 250 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033, nonché ne ha esteso le finalità e l'art. 1, comma 615, della medesima legge ha previsto la redazione del Piano strategico della mobilità sostenibile (PUMS), destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa comunitaria.

Al riguardo va precisato che la Regione Veneto ha impugnato, con il ricorso reg. ric. n. 19 del 2017, l'art. 1 comma 615, nella parte in cui prevede che il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile sia adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, dell'economia e delle finanze e dell'ambiente) senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni e in quella in cui conferma la medesima mancanza di coinvolgimento anche in relazione all'emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono disciplinati gli interventi.

2. La medesima mancanza di coinvolgimento si rinviene nella norma qui impugnata nella parte in cui rinvia, per la definizione delle modalità di utilizzo della suddetta quota di risorse del Fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale, all'emanazione di un apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e finanze. Anche in questo caso, infatti, non è prevista alcuna forma di coinvolgimento delle regioni.



L'illegittimità costituzionale diventa evidente alla luce della sentenza n. 211 del 2016, con la quale codesta ecc. ma Corte ha stabilito che i criteri di riparto del Fondo per l'adeguamento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale possono legittimamente essere determinati da un decreto ministeriale, solo previa intesa con le regioni.

Questo in quanto *i*) si tratta di un intervento di finanziamento che «attiene a materia sicuramente rientrante, come più volte ribadito da questa Corte, nell'ambito delle competenze regionali residuali, qual è quella del trasporto pubblico locale», *ii*) si tratta di «risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria capacità finanziaria regionale locale finalizzate a un intervento specifico e vincolato ma a carattere generale non essendo destinato solo a determinati ambiti territoriali», *iii*) per cui «l'impianto costituzionale relativo alla competenza residuale delle regioni in materia di trasporto pubblico locale e di interventi statali di finanziamento in tale settore deve conciliarsi con l'esigenza di assicurare la massima continuità, adeguatezza e grado di omogeneità del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale. La predetta esigenza è soddisfatta attraverso il concorso di tutti gli apporti finanziari possibili, ivi compresi quelli statali in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili, siano gli interventi a carattere generale, siano invece mirati a finalità specifiche».

Richiamando, quindi, in relazione al principio di leale collaborazione, sia la sentenza n. 273 del 2013, sia le sentenze n. 168 del 2008 e n. 222 del 2005, la sentenza ha concluso che «proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della "previa intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, *ex multis*, sentenza n. 168 del 2008 ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016)».

Trattandosi, nel caso della norma impugnata, della destinazione di una quota delle risorse del medesimo Fondo, valgono quindi pienamente i principi affermati nella citata sentenza, dove peraltro una forma minima, ma non ritenuta sufficiente dalla sentenza, di coinvolgimento delle regioni era prevista dalla formula «sentite le regioni».

Infatti, poiché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte, attraverso la previsione di una Intesa, nei processi decisionali concernenti il riparto delle suddette risorse.

La norma impugnata, pertanto, si pone in contrasto con gli articoli 5 e 120 della Costituzione, sul principio di leale collaborazione, dal momento che non dispone tale coinvolgimento, violando di conseguenza l'autonomia legislativa e amministrativa regionale di cui gli articoli 117, III e IV comma, e 118, in quanto interviene in una materia attinente al trasporto pubblico locale prevedendo, tuttavia, che le risorse del Fondo siano unilateralmente ripartite con decreto ministeriale.

Risulta inoltre violato anche l'art. 119 della Costituzione, poiché secondo la giurisprudenza consolidata di codesta ecc. ma Corte costituzionale, la possibilità di istituire e ripartire fondi statali a destinazione vincolata rivolti agli enti territoriali, non solo nel caso di intreccio di materie (sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, la sentenza n. 27 del 2010 e n. 222 del 2005), è subordinata alla previsione del coinvolgimento delle regioni (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013).

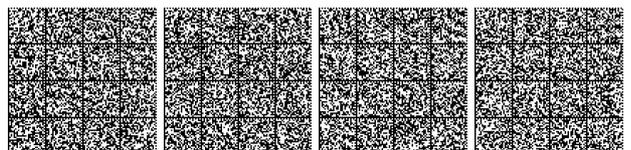
4) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, per violazione degli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione e 5 e 120 sul principio di leale collaborazione.

1. L'art. 1, comma 499, prevede l'istituzione, tramite la riforma dell'art. 13 del decreto legislativo n. 228 del 2001 («Orientamento e modernizzazione del settore agricolo»), dei cd. «distretti del cibo», per mezzo dei quali il legislatore mira a tutelare, nella prossimità territoriale, un interesse pubblico di cui le regioni devono tenere conto nel programmare le loro politiche di sviluppo.

La norma quindi è diretta a rafforzare il sostegno alle forme organizzative locali sostituendo i previgenti distretti «rurali» e «agroalimentari di qualità», con i nuovi «distretti del cibo» che assorbono i precedenti e presentano ulteriori requisiti.

Nello specifico, le finalità dichiarate al novellato primo comma dell'art. 13 sono quelle di promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, favorire l'integrazione di attività caratterizzate da prossimità territoriale, garantire la sicurezza alimentare, diminuire l'impatto ambientale delle produzioni, ridurre lo spreco alimentare e salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso le attività agricole e agroalimentari.

A tal fine, il novellato art. 13 definisce, al secondo comma, le fattispecie dei distretti del cibo e rimette alle regioni il compito di individuarli, dandone poi comunicazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, presso il quale è istituito il «Registro nazionale dei distretti del cibo» che raccoglie i distretti riconosciuti dalle regioni, come disposto dal III comma.



Il novellato art. 13, inoltre, al quarto comma, prevede che, al fine di sostenere gli interventi per la creazione e il consolidamento dei distretti, si applichino le disposizioni già previste nel decreto ministeriale MiPAAF n. 1192 dell'8 gennaio 2016, attuativo dall'art. 66 della legge n. 289 del 2002, recante i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei contratti di distretto. Più precisamente, in base alla definizione contenuta nella lettera *h*) del suddetto decreto tali contratti sono «accordi sottoscritti dal MiPAAF e dai diversi soggetti operanti nel territorio del distretto che hanno sottoscritto un accordo di distretto (che individua il soggetto proponente, gli obiettivi, le azioni, i progetti degli operatori della filiera, i tempi di realizzazione, i risultati e gli obblighi reciproci dei soggetti beneficiari) e che, in base alla normativa regionale, rappresentano i distretti di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (i distretti rurali ed agroalimentari di qualità), finalizzato alla realizzazione di un Programma volto a rafforzare lo sviluppo economico e sociale dei distretti stessi».

Gli interventi ivi previsti sono finalizzati alla realizzazione di programmi di investimenti, che vengono agevolati con un ammontare delle spese ammissibili compreso tra 4 milioni e 50 milioni di euro (limite finanziario complessivo fissato con deliberazione del CIPE come disciplinato dalla richiamata norma dell'art. 66, comma 1, della legge n. 289 del 2002).

Tuttavia, per la disciplina dell'attuazione degli interventi di cui al quarto comma, il successivo quinto comma del nuovo art. 13 rinvia ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, emanato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ma solo sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Pertanto, in questi termini, nella misura in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle regioni attraverso la previsione di una Intesa per la emanazione del suddetto decreto, la norma si dimostra lesiva del riparto di competenze di cui agli articoli 117, III e IV comma, 118, 119 Cost. nonché 5 e 120 Cost. sul principio di leale collaborazione.

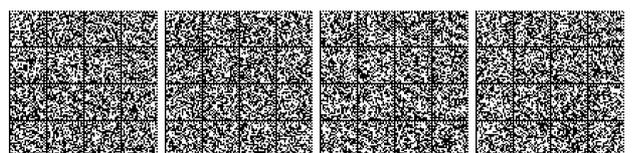
2. È di tutta evidenza, infatti, che l'ambito materiale cui attengono le norme impugnate è relativo a materie riconducibili quali «agricoltura» — che per esplicito riconoscimento di codesta ecc.ma Corte rientra tra le competenze regionali di carattere residuale (sent. n. 12 del 2004 che riconosce come l'agricoltura sia una «competenza legislativa affidata in via residuale alle regioni e sottratta alla competenza legislativa statale»); orientamento confermato *ex multis*, sentenze n. 282 del 2004, n. 116 del 2006, n. 62 del 2013, nn. 16, 38, 60 del 2015 e n. 261 del 2017) — e «alimentazione», rientrante nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Ciò nonostante con riguardo alle modalità ed alle procedure per l'attuazione degli interventi, la norma del quinto comma del novellato art. 13 prevede che, per l'emanazione del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sia solo «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», prevedendo quindi un coinvolgimento non adeguato delle regioni.

Al riguardo, infatti, è opportuno ricordare che codesta ecc.ma Corte, in relazione ad un'analoga fattispecie, con la sent. n. 165 del 2007, vertente sulla questione di legittimità dell'art. 1, commi 366 e 368, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativamente ai «distretti produttivi», è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni appunto per la mancata previsione della previa Intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Infatti, pur riconoscendo la sussistenza di esigenze di carattere unitario che, nel caso di specie, legittimavano l'avocazione in sussidiarietà, codesta ecc.ma Corte ha avuto cura di precisare che «[l']attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la “chiamata in sussidiarietà”, benché sia giustificata, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, richiede tuttavia che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le regioni (soprattutto sentenza n. 214 del 2006; ma anche sentenze n. 425, n. 406, n. 213 del 2006).[...] La disciplina interferisce, infatti, con materie attribuite alla competenza legislativa sia concorrente, sia residuale delle regioni, senza che, in contrasto con i principi sopra enunciati, sia stata prevista alcuna forma di collaborazione [...]. Per porre rimedio al vizio delle norme, occorre recuperare il ruolo delle regioni in termini di coinvolgimento delle medesime. L'incidenza della disciplina stabilita dalle norme impugnate anche in materie riconducibili alla competenza legislativa residuale di queste ultime rende indispensabile, per la loro riconduzione nell'ambito della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, l'applicazione del modulo della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni dei poteri di tipo normativo o programmatico riservati dalle disposizioni impugnate esclusivamente ad organi statali» (Considerato di diritto n. 4.4).

Alla luce di quanto espresso dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, pertanto si conferma la dedotta illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, che pur riguardando competenze di tipo residuale e concorrente non prevedono alcuna Intesa per l'emanazione del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, bensì un semplice parere.



Ciò quindi in violazione 117, III e IV comma, 118, nonché 5 e 120 Cost. sul principio di leale collaborazione, il cui rispetto si impone perché «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)» (sent. n. 251 del 2016).

In questi termini, pertanto, codesta ecc.ma Corte ha dunque fissato una serie di punti fermi da rispettare: «affinché (...) nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina (...) che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sent. n. 278 del 2010).

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

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

3. Inoltre, si determina altresì, in assenza della previsione di una Intesa riguardo al suddetto decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, la violazione dell'art. 119 Cost., dal momento che il decreto attenendo anche al riparto di risorse finanziarie e intervenendo in ambiti materiali rimessi alla competenza delle regioni, realizza una forma di intervento finanziario non riconducibile ad alcuna della modalità costituzionalmente consentite dal suddetto art. 119 Cost.

Al riguardo, è opportuno richiamare la sentenza n. 49 del 2004, con cui codesta ecc. ma Corte è intervenuta a censurare fondi statali istituiti in ambiti e per «finalità estranee a materie o compiti di competenza esclusiva dello Stato, ma [che] sono invece riconducibili a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal “governo del territorio”) o residuale delle regioni».

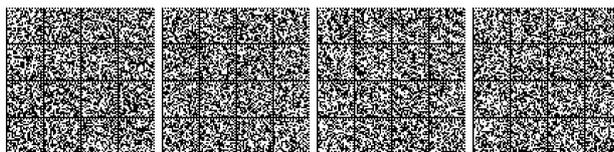
5) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, per violazione degli articoli 3, 32, 81, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 Cost., nonché 5 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione.

1. L'art. 1, comma 682 stabilisce che: «Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001».

Il successivo comma 683 del medesimo art. 1, prevede che «Le disposizioni recate dal comma 682 si applicano anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale».

Quest'ultima disposizione, nel combinato disposto con la precedente e in considerazione di quanto dispone l'art. 1, comma 679, si pone in contrasto con gli articoli 3, 32, 81, 97, 117, III e IV comma, 118, 119, nonché 5 e 120 della Costituzione, sul principio di leale collaborazione, dal momento che, a invarianza del concorso dello Stato al finanziamento del Fondo Sanitario nazionale, pone completamente a carico dei bilanci regionali gli incrementi di spesa derivanti dal rinnovo del contratto del personale dipendente e convenzionato stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale.

Il comma 679, infatti, riformula quanto previsto dall'art. 1, comma 466, della legge n. 208 del 2015, che prevedeva, per il triennio 2016-2018, in applicazione dell'art. 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico, oneri posti a carico del bilancio statale quantificati, complessivamente, in 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.



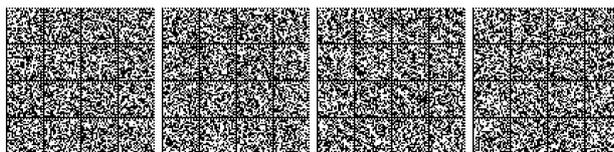
Ora, in base al comma 679 della legge n. 205 del 2017, i medesimi oneri a carico del bilancio statale sono complessivamente rideterminati in 300 milioni di euro per l'anno 2016, in 900 milioni di euro per l'anno 2017 e in 2.850 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, con quindi un incremento a decorrere dagli anni 2017 e 2018. Tale incremento retributivo, pari al 3,48% a decorrere dal 2018, è destinato ad essere applicato al comparto delle regioni e degli enti del servizio sanitario in forza, fra l'altro, dell'art. 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e in base all'art. 1, comma 469 della legge n. 208 del 2015 un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze fisserà i criteri di determinazione dei predetti oneri in coerenza con quanto previsto per la contrattazione nazionale. La circostanza risulta confermata dalla Relazione tecnica al disegno di legge di bilancio dello Stato 2018, che in relazione alla norma di riferimento, lì rubricata come art. 58, esplicita, che essa ridetermina gli oneri complessivi posti a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-2018 in termini che «corrispondono a incrementi retributivi per il 2016, il 2017 e a decorrere dal 2018, rispettivamente, dello 0,36%, dell'1,09% e del 3,48% del complessivo monte salari utile ai fini contrattuali». Precisa, inoltre, dopo aver evidenziato che l'incremento a decorrere dal 2018 corrisponde all'attribuzione di aumenti medi mensili di 85 euro lordi, che gli «oneri complessivi per il personale contrattualizzato in regime privatistico del settore non Stato sono determinati a carico dei predetti bilanci, secondo i criteri sopra indicati per il settore Stato»(4).

2. In tal modo si chiarisce: sia *i*) che la legge di bilancio 2018 ha stabilito un incremento dei costi contrattuali del 3,48%, che per le Amministrazioni centrali si è tradotto in un significativo aumento, delle risorse stanziato a regime, come disposto dall'art. 1, comma 679, prima richiamato, sia *ii*) che tale percentuale di incremento è la base per il rinnovo degli altri contratti pubblici, ivi compresi quelli della sanità (art. 1, comma 683), senza però che alle amministrazioni regionali sia assegnato alcuno stanziamento aggiuntivo. In questi termini diventano evidenti le violazioni costituzionali determinate dalle norme impugnate, in quanto pur stabilendo un incremento del contratto superiore a quello previsto, non dispongono alcun incremento del fabbisogno del Fondo Sanitario Nazione, dal momento che questo, pur essendo chiamato a finanziare i maggiori oneri per il rinnovo del contratto Sanità, non è stato adeguato negli stanziamenti.

Nello specifico, infatti, il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario, in forza di quanto previsto dalle diverse manovre di finanza pubblica e in base, da ultimo, al decreto MEF del 5 giugno 2017, che vi ha dato attuazione (art. 1 del suddetto decreto) disponendo la riduzione di 423 milioni di euro per il 2017 e a decorrere dal 2018 di 604 milioni di euro, risulta, a far data dal medesimo decreto, stabilizzato in 113,396 miliardi per il 2018.

A fronte di risorse così stabilizzate e quindi ritenute necessarie per il corretto funzionamento del SSN e la relativa garanzia dei Lea, le disposizioni impugnate giungono a imporre un nuovo e maggiore onere, stimato dal comparto regionale in circa 700 ml a decorrere dal 2018 (si veda il doc. n. 3, pag.2, con l'espressione delle osservazioni delle regioni sul disegno di legge di bilancio 2018), derivati dalla fissazione di un incremento del contratto superiore a quello originariamente previsto, come chiaramente emerge dall'atto di indirizzo del 27 luglio 2017 del Comitato di settore Comparto regioni - sanità (formulato ai sensi dell'art. 41 commi 1 e 2 e dell'art. 47 commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, così come modificato dal decreto legislativo n. 75 del 2017)

(4) Relazione tecnica al ddl bilancio dello Stato 2018 A.S. 2960: «Art. 58. — Il comma 1 ridetermina gli oneri complessivi posti a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-2018 e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico in complessivi 300 milioni di euro per l'anno 2016, 900 milioni di euro per l'anno 2017 e 2.850 milioni di euro a decorrere dal 2018 con un incremento, rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente, di 1.650 mln di euro dall'anno 2018 (Tabella n. 1). Il comma 2 precisa che gli importi complessivi come sopra indicati sono comprensivi degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e concorrono a costituire l'importo complessivo massimo di cui all'art. 11, comma 3, lettera g), della legge n. 196/2009 [...] Gli importi complessivi sopra indicati corrispondono a incrementi retributivi per il 2016, il 2017 e a decorrere dal 2018, rispettivamente, dello 0,36%, dell'1,09% e del 3,48% del complessivo monte salari utile ai fini contrattuali — determinato sulla base dei dati del conto annuale 2015 e costituito dalle voci retributive a titolo di trattamento economico principale e accessorio — al netto della spesa per l'indennità di vacanza contrattuale (IVC) nelle misure vigenti a decorrere dal 2010, maggiorato degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Lo scorporo dell'IVC si rende necessario in quanto tale indennità, ai sensi della legislazione vigente, è da considerarsi quale beneficio contrattuale riferito al periodo 2016-2018 e, pertanto, non può essere presa a riferimento per la determinazione degli ulteriori miglioramenti economici concernenti tale triennio. La predetta percentuale del 3,48% è stata determinata considerando l'obiettivo di cui all'accordo stipulato con le OO.SS dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione il 30 novembre 2016 di riconoscere a decorrere dal 2018 benefici medi mensili di 85 euro lordi e prendendo a riferimento la retribuzione media del personale appartenente ai comparti oggetto di tale Accordo (personale contrattualizzato in regime privatistico n. 2.709.745 unità.) risultante dal medesimo conto annuale 2015, pari a 31.749 euro annui lordo dipendente netto IVC. In relazione a quanto sopra, le risorse complessivamente destinate al rinnovo contrattuale del personale in regime privatistico appartenente al solo settore Stato (unità n. 1.326.928) in applicazione dell'art. 48, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, sono pari a 189,7 milioni di euro per l'anno 2016, a 574,4 milioni di euro per l'anno 2017 ed a 1.833,9 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018. Il comma 3, stabilisce che, per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001. Gli oneri complessivi per il personale contrattualizzato in regime privatistico del settore non Stato sono determinati a carico dei predetti bilanci, secondo i criteri sopra indicati per il settore Stato. Il comma 4 prevede che le disposizioni recate dal comma 3 si applicano anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.» (Enfasi ns.).



e finalizzato all'avvio delle procedure per il rinnovo contrattuale del personale dei livelli per il triennio 2016-2018, dove la previsione dell'incremento compatibile con le risorse del FSN stabilite per il 2018 veniva fissata nell'1,45% (doc. n. 4, pag. 22).

A tale riguardo, è altresì significativa (doc. n. 5) la lettera inviata dal Presidente del Comitato di settore Comparto regioni - sanità al Ministro dell'economia e delle finanze, del 23 novembre 2017, dove si esplicita come l'incremento al 3,48% (dal precedente 1,45%) sia incompatibile con la capienza del Fondo sanitario a legislazione vigente, trattandosi di un nuovo e maggiore onere che viene posto a carico di quest'ultimo senza che sia intervenuta nessuna misura che renda giustificabile la riduzione.

Così descritta la fattispecie, diviene evidente che le norme impugnate determinano, da più punti di vista, un *vulnus* all'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni, come anticipato in apertura.

3. In primo luogo, infatti, le norme appaiono viziate da irragionevolezza e quindi si pongono in violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione: l'incremento al 3,48% dei costi contrattuali per le Amministrazioni statali viene compensato, dall'art. 1, comma 679 della legge di bilancio 2018 da un incremento di stanziamento di risorse rispetto a quanto originariamente previsto dall'art. 1, comma 466, della legge n. 208 del 2015; nessun ulteriore stanziamento viene invece previsto per il medesimo incremento che ricade sul Fondo sanitario nazionale. È quindi palese, nel raffronto con il *tertium comparationis* dato dall'art. 1, comma 679, che la norma derivante dal combinato disposto dei successivi commi 682 e 683 determina una rottura della coerenza dell'ordinamento, giungendo a disciplinare in modo diverso situazioni ragionevolmente uguali.

La suddetta violazione dell'art. 3 Cost. ridonda palesemente sulla autonomia costituzionalmente riconosciuta alla regioni in materia di assistenza sanitaria e socio sanitaria loro riconosciuta ai sensi degli articoli 117, III e IV, sul piano legislativo e ai sensi dell'art. 118, I comma, sul piano amministrativo. Le regioni, infatti, a differenza delle amministrazioni statali, risultano private del riconoscimento delle ulteriori risorse necessarie a compensare il maggiore incremento dei costi contrattuali, che ricade quindi sul livello del finanziamento del FSN vigente prima della previsione del suddetto incremento e che già — costituendo la risultante residuale di una ripetuta serie di tagli statali, rispetto ai quali codesta ecc.ma Corte non è rimasta indifferente (*cfi*: da ultimo la sentenza n. 169 del 2017) — non poteva certo definirsi sovradimensionato.

Come, infatti, emerge dal profilo della situazione italiana tracciato dall'OCSE nel 2017 e riportato nelle conclusioni dell'Indagine conoscitiva della Commissione Sanità pubblicata il 18 gennaio 2018(5), in Italia: «[1]a percentuale di persone con basso reddito che segnalano bisogni insoddisfatti a causa dei costi dell'assistenza sanitaria è particolarmente elevata, il che suggerisce un grado significativo di disuguaglianza nell'accesso alle cure.

... I dati Eurostat ... indicano livelli di bisogni insoddisfatti di gran lunga superiori a quelli di paesi come Francia, Germania e Regno Unito.

In seguito alla ripresa economica degli ultimi anni, i livelli essenziali sono stati rivisti e ampliati (Lea), ma vi sono preoccupazioni per la capacità finanziaria delle regioni di attuare tali livelli, che devono essere garantiti a tutti i residenti nel paese».

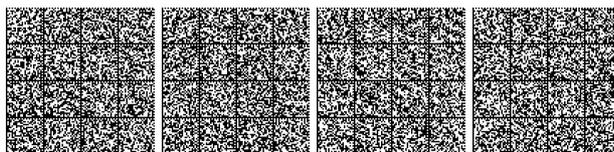
Nel paragrafo intitolato «Le restrizioni imposte al finanziamento della sanità pubblica: i dati al 2017» la relazione inizia significativamente con questa espressione:

«Allineare progressivamente la spesa italiana in rapporto al Pil a quella media europea.»

«Questo l'impegno richiesto dal Parlamento, in occasione dell'approvazione del DEF 2017, che il Governo aveva formalmente accolto impegnandosi a prevedere specifici interventi. Purtroppo, ad oggi, nessun intervento è stato previsto, neanche nella legge di Bilancio per il 2018, la quale non solo non prevede alcun riallineamento ma va esattamente nella direzione opposta. Con riguardo al finanziamento cui concorre il Bilancio dello Stato, la legge di Bilancio fissa per il 2018 il finanziamento pari a 114 miliardi di euro, 1 mld in più rispetto al 2017. L'aumento di 1 miliardo non è peraltro sufficiente a coprire le maggiori spese già imposte alle regioni: il rinnovo dei contratti e delle convenzioni (stimato circa 1,3 miliardi) cui si aggiunge il taglio di 604 milioni per coprire il rifiuto delle regioni a statuto speciale a partecipare al risanamento della finanza pubblica. E così continua il processo di erosione delle risorse messe a disposizione del Ssn.

La sequenza di restrizioni imposte al finanziamento del Ssn nel corso degli ultimi anni è riportato nella tabella seguente.

(5) http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1063787#_Toc421032021



Finanziamento cui concorre lo Stato per il fabbisogno del SSN

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PATTO SALUTE 2014-2016	109.928	112.062	115.444				
DL 78/2015		109.715	113.097				
L 208/2015 e Intesa 11.2.2016			111.000	113.063	114.998		
L 232/2016 c.392				113.000	114.000	115.000	nd
Contributo RSO x RSS				423	604	604	

Si noti che per la legge di Bilancio non fissa il finanziamento per l'ultimo anno del triennio di riferimento, il 2020».

4. In secondo luogo, a fronte di queste affermazioni, risulta evidente che alle regioni non rimane altra possibilità che tagliare i servizi per poter finanziare il rinnovo dei contratti, e in questi termini le disposizioni impugnate si pongono in violazione anche dell'art. 32 della Costituzione, con ridondanza sulle competenze regionali in materia di sanità, non consentendo alle regioni di erogare i relativi servizi in termini adeguati.

Come detto, la circostanza si auto dimostra considerando che lo stanziamento ritenuto adeguato per il 2108 è rimasto invariato, ma successivamente è stato imposto un nuovo onere (l'incremento della spesa per i contratti del personale portato al 3,48%) senza che nessuno stanziamento aggiuntivo sia stato previsto.

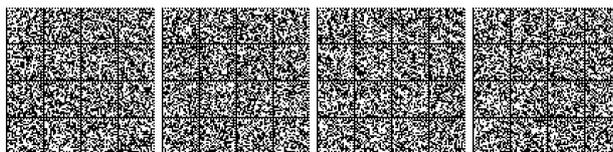
Delle due l'una, quindi: o *i*) la spesa precedente era inadeguata in eccesso — ipotesi che sarebbe del tutto fuori luogo formulare, anche perché il finanziamento della sanità, in forza del decreto legislativo n. 68 del 2011 (articoli 27 e ss.) , è strutturato in termini di fabbisogni standard, quindi considerando l'erogazione dei Lea già in condizione di efficienza ed appropriatezza — o si è determinato, con le nuove norme, un carico aggiuntivo che compromette *in re ipsa* la «spesa costituzionalmente necessaria» (così sentenza n. 169 del 2017) per i servizi sanitari diretti a garantire i Lea, con violazione quindi anche dell'art. 81, III comma, per mancanza di copertura finanziaria. Infatti, se i maggiori oneri devono essere coperti dai bilanci degli enti regionali, questi enti sono costretti a scegliere fra *i*) operare un taglio alla corresponsione dei Lea a favore dell'incremento contrattuale del compatto o *ii*) non rispettare l'incremento dell'aumento del contratto previsto per legge. In questi termini, la dinamica innestata dalle norme impugnate contraddice frontalmente la conclusione della sentenza n. 169 del 2017, laddove precisa: «[n] consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione — secondo canoni di ragionevolezza — dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle “non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto” (sentenza n. 275 del 2016)» (enfasi ns.).

5. Ma non solo.

In terzo luogo, infatti, è opportuno ricordare quanto affermato, con cristallina lucidità, da codesta ecc. ma Corte costituzionale sempre nella sentenza n. 169 del 2017: «la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale — data la natura delle situazioni da tutelare — deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie».

È del tutto evidente che tale confronto, nel caso specifico — all'interno di un contesto in cui il tradizionale Patto della Salute, una volta scaduto quello 2014/2016, non è nemmeno stato più rinnovato — è del tutto mancato, con violazione quindi degli articoli 5 e 120 Cost. sul principio di leale collaborazione e la responsabilità non è certo imputabile alle regioni: l'aumento contrattuale, infatti, *i*) è stato deciso unilateralmente dal Governo, che *ii*) ne ha però poi posto integralmente a carico del FSN il relativo finanziamento, sempre senza alcuna concertazione.

È utile al riguardo ricordare, peraltro, che già nella sentenza n. 203 del 2008 codesta ecc. ma Corte aveva chiaramente affermato: «la stessa offerta “minimale” di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono



oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse»». Nella sentenza n. 192 del 2017, inoltre, codesta ecc.ma Corte si è preoccupata di ricordare «che, in base al già citato art. 26, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011, il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato “tramite intesa”».

Tanto basta a confermare le suddette censure, data la completa mancanza, senza alcuna responsabilità imputabile alle regioni, in relazione alla fattispecie in esame, di quel «ponderato confronto tra Stato e regioni», per usare l'espressione della sentenza n. 192 del 2017 di codesta ecc.ma Corte costituzionale: «[n]ondimeno, occorre confermare che la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti (sentenza n. 275 del 2016). Anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili (da ultimo, sentenza n. 203 del 2016), senza però che possa essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale. A maggior ragione, tuttavia, la quantificazione delle risorse in modo funzionale alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente si impone, anche in questo ambito, come canone fondamentale e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, che deve sempre essere rispettato da parte del legislatore (sentenza n. 10 del 2016). Pertanto, le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte» (enfasi ns.).

È del tutto evidente che risulterebbe certo riduttivo e non compatibile con la specifica connotazione costituzionale che assume il diritto «fondamentale» alla salute (unico diritto per cui la Costituzione utilizza questa espressione: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo»), limitarsi a affermare, in via generica, che il principio di leale collaborazione non si applica al procedimento legislativo, tanto da rendere possibile una determinazione completamente unilaterale e quindi sganciata dalle altrettanto fondamentali esigenze di concertazione messe in luce dalla sentenza n. 169 del 2017 e ribadite dalla sentenza n. 192 del 2017.

La specificità nell'impianto costituzionale italiano del diritto alla salute, infatti, è quella di essere garantito da un finanziamento prevalentemente statale e da una concreta erogazione dei relativi servizi rimessa alla responsabilità delle regioni, secondo uno schema che rende indispensabile in tale specifico ambito, proprio al fine della effettiva garanzia del diritto, l'adozione di procedure concertative.

Tanto trova conferma nelle citate sentenze di codesta ecc.ma Corte costituzionale, rispetto alle quali deve essere anche considerato il principio affermato nella sentenza n. 251 del 2016: «[è] pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

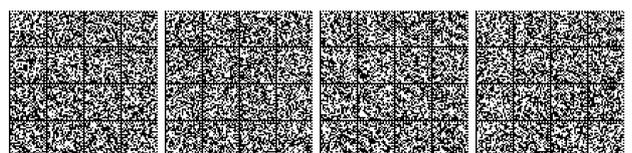
6. Infine, è evidente che il principio (sentt. n. 197 del 2017 e 275 del 2016) della «certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento» del diritto alla salute è evidentemente stato frustrato dalle disposizioni impugnate, che quindi si pongono in conflitto anche con l'art. 97 della Costituzione, determinando una evidente ridondanza sulla possibilità delle regioni di effettuare una corretta programmazione della spesa sanitaria nella competenza ad esse costituzionalmente assegnata, con conseguente violazione quindi, anche diretta, dell'art. 119 della Costituzione, in relazione alla autonomia di spesa.

Risulta, infatti, certamente disatteso l'auspicio formulato nella stessa sentenza n. 169 del 2017: «misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario. Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del “principio del buon andamento [il quale] — ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) — è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria”, per cui “organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente” (sentenza n. 10 del 2016)».

Né peraltro, dato l'art. 1, comma 37 della medesima legge di bilancio 2018, che sospende anche per il 2018 gli aumenti di tributi regionali, è possibile per le regioni eventualmente tentare di compensare con questi ultimi la maggiore spesa.

Tanto basta, in conclusione, a confermare pienamente le censure esposte.

La Regione Veneto, in ogni caso, si riserva di documentare a consuntivo il danno subito per effetto delle norme impugnate, che in realtà, come visto, è ravvisabile in re ipsa nella fattispecie, dalle disposizioni impugnate.



6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 778, per violazione degli articoli 3, 5, 117, II comma, 119 della Costituzione, nonché 5 e 120 Cost. sul principio di leale collaborazione.*

1. L'art. 1, comma 778, stabilisce che: «Nelle more del riordino del sistema della fiscalità locale, al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 2, comma 1, la parola: “2019”, ovunque ricorre, è sostituita dalla seguente: “2020”

b) all'art. 4:

1) al comma 2, le parole: “Per gli anni dal 2011 al 2018” sono sostituite dalle seguenti: “Per gli anni dal 2011 al 2019” e le parole: “A decorrere dall'anno 2019” sono sostituite dalle seguenti: “A decorrere dall'anno 2020”;

2) al comma 3, le parole: “A decorrere dall'anno 2019” sono sostituite dalle seguenti: “A decorrere dall'anno 2020”;

c) all'art. 7:

1) al comma 1, le parole: “A decorrere dall'anno 2019” sono sostituite dalle seguenti: “A decorrere dall'anno 2020”;

2) al comma 2, le parole: “entro il 31 luglio 2018” sono sostituite dalle seguenti: “entro il 31 luglio 2019”;

d) all'art. 15, commi 1 e 5, la parola: “2019” è sostituita dalla seguente: “2020”.»

In questi termini la disposizione impugnata dispone l'ennesimo rinvio, dal 2019 al 2020, dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali stabiliti dal decreto legislativo n. 68 del 2011, emanato in attuazione della delega sul federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009.

Nello specifico la norma impugnata interviene sugli articoli 2, 4, 7 e 15 del suddetto decreto legislativo relativi rispettivamente alle nuove modalità di determinazione dell'addizionale regionale Irpef, alla nuova configurazione della compartecipazione Iva basata sulla territorialità della riscossione del gettito, sulla soppressione di talune categorie di trasferimenti statali e, infine, all'istituzione di un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese Lep.

Essa stabilisce, infatti:

1) rispetto all'art. 2 che la rideterminazione dell'addizionale regionale Irpef sulla base di nuovi criteri stabiliti dall'art. 2 medesimo decorra dal 2020, anziché che dal 2019, e che la contestuale riduzione delle aliquote Irpef di competenza statale (tale da mantenere inalterato il prelievo fiscale per il contribuente) operi dal medesimo anno di imposta 2020;

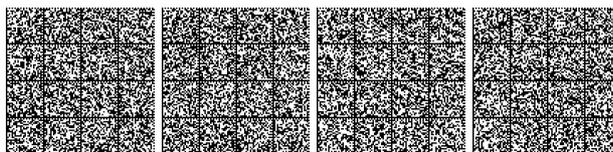
2) rispetto all'art. 4 che le vigenti modalità di determinazione della compartecipazione regionale al gettito IVA operino fino al 2019 (invece che fino al 2018) e che, conseguentemente, la compartecipazione sulla base del nuovo criterio di territorialità decorra dal 2020;

3) rispetto all'art. 7 che la soppressione dei trasferimenti statali indicati dall'articolo — vale a dire quelli aventi carattere di generalità e permanenza destinati all'esercizio delle competenze regionali — decorra dal 2020 invece che dal 2019, e che conseguentemente il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l'individuazione dei trasferimenti medesimi debba intervenire entro il 31 luglio 2019, invece che entro il 31 luglio 2018;

4) rispetto all'art. 15, che le fonti di finanziamento da esso previsti per le spese regionali destinate ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) operino non più dal 2019 ma dal 2020, con eguale rinvio a tale anno dell'istituzione del Fondo perequativo previsto al comma 5 del medesimo articolo per garantire il finanziamento integrale dei Lep medesimi.

2. In questi termini, come detto, la norma impugnata dispone l'ennesimo rinvio consecutivo, replicando analoghe norme che sin dal decreto-legge n. 201 del 2011 hanno iniziato ad incidere sulla cadenza temporale originariamente prevista dal decreto legislativo n. 68 del 2011. Nello specifico, infatti, la previsione relativa alla fiscalizzazione dei trasferimenti «trasferimenti statali alle regioni, aventi carattere di generalità e permanenza, relativi al trasporto pubblico locale», che sarebbe dovuta intervenire a partire dal 2012, venne rinviata al 2013 dall'art. 30, comma 3, lettera c) del suddetto decreto-legge: ad oggi, tuttavia, non è ancora stata realizzata.

Sorte analoga è toccata anche alle altre scadenze temporali previste dal decreto legislativo n. 68 del 2011, che identificavano nell'anno 2013 l'avvio a regime dell'impianto del suddetto decreto legislativo, che sono state rinviate attraverso la ripetizione di una norma sostanzialmente analoga: a partire dall'art. 9, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2015 (rinvio al 2017), infatti, facendo sempre riferimento alla medesima ragione («[n]elle more del riordino del sistema della fiscalità locale»), la proroga dei termini stabiliti nell'anno 2013 dal decreto legislativo n. 68 del 2011,



è stata ulteriormente riproposta nel decreto-legge n. 113 del 2016, art. 13, (rinvio al 2018), quindi nel decreto-legge n. 50 del 2017, con l'art. 24, comma 2-*bis* (rinvio al 2019) e da ultimo nella disposizione impugnata (rinvio al 2020).

In questi termini, la norma impugnata costituisce l'ennesima proroga, ora al 2020, dei termini stabiliti dal decreto legislativo n. 68 del 2011 nell'anno 2013, in ordine rispettivamente:

1) alla rideterminazione dell'aliquota standard dell'addizionale regionale all'Irpef: si tratta della rideterminazione che sarebbe dovuta conseguire alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni, aventi carattere di generalità e permanenza. A seguito del venir meno di tali trasferimenti, infatti, il bilancio statale sarebbe stato sgravato di una voce di spesa e conseguentemente si sarebbero potute ridurre le aliquote dell'Irpef nazionale e aumentare di pari livello quella base dell'addizionale regionale all'Irpef;

2) all'applicazione del principio di territorialità alla compartecipazione regionale all'Iva, in sostituzione delle attuali modalità di computo della compartecipazione che prescindono dalla quota di imposta riscossa sul territorio;

3) alla soppressione dei trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza destinati all'esercizio delle competenze regionali;

4) all'attuazione di una distinzione tra la spesa — e le conseguenti modalità di finanziamento — regionale relativa ai livelli essenziali e quella non relativa ai livelli essenziali — e, anche in questo caso, alle conseguenti forme di finanziamento.

In questi termini si è in presenza di un rinvio statale che ormai si è protratto per sette anni (dal 2013 al 2020), in assenza di una valida ragione che lo possa giustificare, al punto da indurre a ritenere che tale ulteriore proroga sia destinata a protrarsi *sine die*, dimostrando una chiara volontà statale di determinare una situazione di permanente inattuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione alla autonomia finanziaria delle regioni.

Questo nonostante i numerosi moniti che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha rivolto, dopo il 2001, allo stesso legislatore statale richiamandolo invece alla attuazione della suddetta disposizione costituzionale, basti ricordare da ultimo la sentenza n. 188 del 2016: «può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito».

Già fin dall'anno 2003, con la sentenza n. 370/2003 codesta ecc.ma Corte costituzionale aveva, infatti, affermato con chiarezza che: «la attuazione dell'art. 119 Cost. [è] urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni».

In numerose altre occasioni tale monito è stato rinnovato: la sentenza n. 222 del 2005, prendendo atto della «perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali» ha giustificato il Fondo statale a finanziamento del trasporto pubblico locale, pur riconoscendo che tale Fondo non era riconducibile al il quinto comma dell'art. 119 Cost. «non essendo predeterminato alcun intervento speciale, né individuato alcun particolare ente destinatario». Non ha però mancato di rilevare che: «[q]uesta Corte ha ripetutamente affermato che il legislatore statale non può porsi “in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale” (sentenza n. 423 del 2004): nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle regioni (cfr: sentenze numeri 160 e 77 del 2005, 320 e 49 del 2004), né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (cfr: sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003)».

Otto anni dopo quest'ultima sentenza, sempre in tema di finanziamento del trasporto pubblico locale, la sentenza n. 273 del 2013 è tornata a prendere atto della situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119, nonostante fossero già entrati in vigore la legge n. 42 del 2009, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, «dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost.» e il decreto legislativo n. 68 del 2011 in relazione «alle rinnovate modalità di trasferimento alla fiscalità regionale del finanziamento del trasporto pubblico locale (art. 7, comma 1, lettera e, della legge n. 42 del 2009; articoli 2, commi 2 e 3, e 7, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011)».

Nello specifico, la sentenza prendeva atto che «non è stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui l'art. 13, comma 4, del decreto legislativo n. 68 del 2011 demanda la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nonché dei livelli adeguati



del servizio, anche nella materia da ultimo richiamata, previsti all'art. 8, comma 1, lettera *c*), della citata legge n. 42 del 2009. L'intero processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi, nonché degli obiettivi di servizio, sulla base della determinazione dei costi e fabbisogni standard, è poi rimesso, dal successivo comma 6 dello stesso art. 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011, alla Società per gli studi di settore - SOSE s.p.a., in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni, secondo la metodologia e il procedimento di determinazione di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province)».

Correva quindi l'anno 2013 quando la sentenza concludeva evidenziando «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.», e quindi dovendo constatare «la perdurante inattuazione di quanto previsto in materia dalla legge n. 42 del 2009, che non può non riflettersi sull'attuazione dell'art. 119 Cost., la quale, quantomeno sotto questo profilo, può dirsi ancora incompiuta».

3. Con la norma ora impugnata il legislatore statale pretende quindi, del tutto impunemente dal punto di vista del diritto costituzionale, a distanza di sette anni da quella pronuncia, di rinviare al 2020 l'attuazione di un sistema normativo già in vigore dal 2011 e che è funzionale a dare attuazione all'art. 119 della Costituzione.

Come ha anche rilevato codesta ecc.ma Corte costituzionale, infatti, la legge delega n. 42 del 2009 si è qualificata come attuativa dell'art. 119 della Costituzione e nello specifico dell'autonomia finanziaria regionale la delega è stata tradotta nel decreto legislativo n. 68 del 2011.

Le disposizioni di cui alla norma impugnata, pertanto, rappresentano l'ennesima proroga e mirano a differire al 2020, quindi a oltre sette anni dalla scadenza originariamente prevista nel 2011, l'attuazione dell'art. 119 Cost., senza che sussista alcun ragionevole motivo; la formula ripetuta da anni nei provvedimenti di rinvio «nelle more del riordino del sistema della fiscalità locale» è ormai infatti un puro espediente retorico che non corrisponde ad alcuna ragione sostanziale: esse pertanto si pongono in violazione degli articoli 119 Cost., perché l'autonomia finanziaria delle regioni è compromessa dall'inattuazione dei principi ivi stabiliti, dell'art. 5 Cost., perché è compito della Repubblica adeguare la propria legislazione alle esigenze della autonomia e nello specifico avviene invece il contrario, dell'art. 3 perché il rinvio ormai ripetuto dal 2011 non corrisponde ad alcuna effettiva riforma intervenuta nell'ambito della finanza regionale che possa effettivamente giustificarlo: la ridondanza sull'autonomia regionale di tale violazione è peraltro evidente, dal momento che il procrastinato mantenimento di un sistema di finanza sostanzialmente derivata compromette la possibilità di un esercizio efficace delle funzioni costituzionalmente assegnate alle regioni, come del resto ha in più occasioni, rilevato codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Tale violazione si realizza in quanto le norme della cui attuazione si dispone l'ulteriore differimento costituiscono, come detto, la concretizzazione dei principi affermati nell'art. 119 Cost.

Infatti, nello specifico i differimenti al 2020 riguardano:

a) la norma di cui al punto 1 sopracitato (§ 1), che determinando la rimodulazione delle aliquote dell'irpef statale e della relativa addizionale regionale costituisce la conseguenza sul piano delle entrate della fiscalizzazione, sul piano delle uscite, dei fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, di cui la stessa giurisprudenza costituzionale prima citata ha chiaramente affermato l'incompatibilità con l'art. 119 Cost., (che li ammette solo nelle forme e nei modi del V comma del medesimo articolo); il rinvio si pone pertanto in violazione della suddetta disposizione;

b) la norma di cui al p.to 2 sopracitato (§ 1) che è funzionale a rendere la compartecipazione al tributo erariale (ovvero all'Iva) conforme al principio di territorialità affermato nell'art. 119, II comma; il rinvio si pone pertanto in violazione della suddetta disposizione;

c) la norma di cui al p.to 3 sopracitato (§ 1) che impone — e determina la conseguenza di cui al p.to 1 — la soppressione dei fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali non più consentiti dall'art. 119 Cost.; il rinvio si pone pertanto in violazione della suddetta disposizione;

d) la norma di cui al p.to 4 sopracitato (§ 1) che mette a regime, in conformità al combinato disposto degli articoli 119 e 117, II, comma, lettera *m*) il sistema di finanziamento e quello di perequazione regionali, allineandoli ai principi costituzionali, il rinvio si pone pertanto in violazione dei suddetti principi.

4. Riguardo a quest'ultimo punto 4, non è inutile ricordare la recente sentenza n. 169 del 2017, che con estrema lucidità ha messo in evidenza come dall'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, poi tradotto appunto nelle disposizioni di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 68/2011, la cui attuazione viene appunto ora rinviata dalla norma



impugnata al 2020, disponga che: «a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'«associazione» tra i costi standard e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni standard costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali l'abbi-sogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la «piena collaborazione» con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale».

Da qui la necessaria conclusione: «in definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.».

È una conclusione certamente «pesante», perché arriva a denunciare, in relazione alla spesa sanitaria, l'assenza nell'ordinamento italiano di una «doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari», che la sentenza si spinge fino a rilevare che «sotto tale profilo neppure la recente adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) è di per sé in grado di supplire a detta carenza».

Di qui l'ulteriore considerazione, che suona come un deciso monito: «la persistenza di tale situazione può causare la violazione degli articoli 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano «a cascata», attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016)».

Peraltro, nelle conclusioni la sentenza n. 169 del 2017, codesta ecc.ma Corte costituzionale si è rivolta sia al legislatore statale che a quello regionale, promuovendo una indovinata concezione del riparto delle competenze, fondata sull'incontro delle responsabilità, anziché sullo scontro tra istituzioni. In quest'ottica, infatti, la sentenza rilancia la necessità di una «fisiologica dialettica» tra Stato e regioni «improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività». Viene quindi indicata una via collaborativa per «separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria». Questo, precisa la sentenza, deve «essere simmetricamente attuato, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009 ... Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale — data la natura delle situazioni da tutelare — deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie».

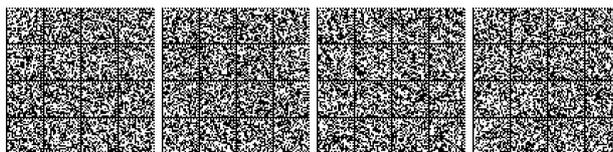
È quindi del tutto evidente che con il rinvio al 2020 disposto dalle norme impugnite il legislatore contraddice l'invito alla collaborazione auspicato dalla sentenza e si pone in violazione, come detto del combinato disposto degli articoli 117, II comma e 119 sui Lea, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.: le regioni, infatti, avevano richiesto, nel parere fornito sulla legge di bilancio 2018, che venisse soppresso questo ennesimo rinvio (doc. n. 6).

Tale ennesimo rinvio addirittura al 2020, manifesta infatti la chiara volontà statale di non addivenire mai alla concreta attuazione dei principi dell'art. 119 Cost. e risulta contraddittorio, e quindi irragionevole ai sensi del già evocato art. 3 della Cost., anche rispetto alla previsione, inserita in sede di conversione su richiesta delle regioni, di cui all'art. 24 del decreto-legge n. 50 del 2017, dove si stabilisce l'avvio del processo di determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard delle regioni a statuto ordinario, finalmente in attuazione dell'art. 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011 (dopo che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi previsto non è mai stato emanato).

I tempi per la determinazione dei fabbisogni standard e quindi dell'avvio dell'attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011 non richiedono certo un rinvio temporale di tale entità: se pertanto questa ecc.ma Corte costituzionale riterrà di non intervenire sul problema, con tutta probabilità, il destino dell'attuazione dell'art. 119 Cost. sarà quello di rimanere incastrato nel riproporsi del continuo differimento dei termini di attuazione, come del resto sta avvenendo ormai da troppi anni, con quindi una sostanziale e permanente inattuazione dei principi costituzionali posti a presidio dell'autonomia finanziaria regionale — e quindi dell'efficace esercizio delle funzioni regionali.

7) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1072, per violazione degli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché 5 e 120 sul principio di leale collaborazione.

1. L'art. 1 comma 1072, rifinanzia il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, (d'ora innanzi «il Fondo») istituito dall'art. 1, comma 140, della legge di bilancio 2017 (già impugnato dalla Regione Veneto con il ricorso reg. r. n. 19 del 2017).



Il rifinanziamento viene disposto per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033.

La medesima disposizione elenca gli specifici settori di spesa tra cui ripartire le risorse oggetto di rifinanziamento:

- a) trasporti e viabilità;
- b) mobilità sostenibile e sicurezza stradale;
- c) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione;
- d) ricerca;
- e) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche;
- f) edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria;
- g) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni;
- h) digitalizzazione delle amministrazioni statali;
- i) prevenzione del rischio sismico;
- l) investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie;
- m) potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso;
- n) eliminazione delle barriere architettoniche.

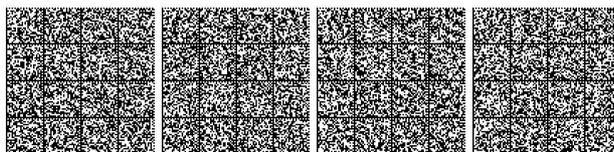
Inoltre, la stessa disposizione mantiene ferma, in relazione alla procedura di ripartizione delle risorse, quanto previsto dal secondo, terzo e quarto periodo del ricordato art. 1, comma 140, ovvero, per quanto qui interessa, che per i programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato si procede al riparto delle risorse tramite uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sottoposti al parere parlamentare, ma senza alcun coinvolgimento delle regioni. Si precisa poi che i suddetti decreti sono da adottare, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge di bilancio 2017.

Rispetto all'elenco originario, contenuto nell'art. 1, comma 140, della legge di bilancio 2017 dei settori di spesa, in quello ora rifinanziato non risulta più nominata la «riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie», l'«informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria» viene ampliata in «digitalizzazione delle amministrazioni statali» e al settore «investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia» si toglie la specificazione relativa alle città metropolitane e i comuni capoluogo, per ricomprendere tutte le periferie. Infine, risulta introdotto il nuovo settore di spesa «potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso».

2. In questi termini il Fondo è destinato a finanziare programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato, ma che intervengono anche in settori che investono direttamente le competenze concorrenti delle regioni, senza però che sia previsto alcun coinvolgimento delle regioni nell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi all'utilizzo del suddetto fondo, all'individuazione degli interventi da finanziare, alla definizione dei relativi importi e alle modalità di utilizzo dei contributi.

In particolare, gli interventi finanziabili incidono e/o interferiscono — salvo quelli inerenti alla «digitalizzazione delle amministrazioni statali» (lettera *h*) e al «potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso» (lettera *m*) — su materie sicuramente di competenza concorrente come la «ricerca scientifica e tecnologica», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «governo del territorio», «protezione civile», «edilizia scolastica», se non addirittura di competenza residuale regionale come il trasporto pubblico locale.

Questo vale per l'ambito materiale di cui alle lettere *a*) (trasporti, viabilità) e *b*) (mobilità sostenibile e sicurezza stradale) che ineriscono quanto meno alle competenze regionali relative al trasporto pubblico locale e alla mobilità sostenibile riconosciute come tali dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale: si vedano rispettivamente la sentenza n. 211 del 2016, dove si ribadisce che il trasporto pubblico locale «attiene a materia sicuramente rientrante, come più volte ribadito da questa Corte, nell'ambito delle competenze regionali residuali» e la sentenza n. 142 del 2008, dove si afferma che siccome il Fondo per la mobilità sostenibile di cui art. 1, comma 1121, della legge n. 296 del 2006 «produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione». La medesima considerazione vale per l'ambito materiale di cui alla lettera *f*) (in relazione alla edilizia scolastica e a quella sanitaria), che per esplicito riconoscimento di codesta ecc.ma Corte, «si trova all'incrocio di più ambiti competenziali, quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile", tutti rientranti nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sent. n. 62 del 2013, ma si veda anche la più recente sentenza n. 284 del 2016).



Lo stesso vale per l'ambito materiale di cui alla lettera *e*) (quanto alla difesa del suolo e dissesto idrogeologico) e di cui alla lettera *i*) (prevenzione del rischio sismico), nonché di cui alla lettera *l*) (investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie) rispetto ai quali occorre ricordare la sentenza n. 189 del 2015, dove si precisa che si tratta di ambiti «di competenza statale e regionale (fra cui la tutela dell'ambiente, il governo del territorio, la protezione civile, l'ordinamento della comunicazione, la tutela della salute), ma essenzialmente riconducibili a lavori di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza del territorio», nonché già la sentenza n. 101 del 2013.

Inoltre, anche altri ambiti materiali, quali quello della lettera *c*) (infrastrutture relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione), nonché quello della lettera *d*) (ricerca) coinvolgono competenze regionali concorrenti, quali la «ricerca scientifica e tecnologica», le «grandi reti di trasporto e di navigazione», il «governo del territorio», la «protezione civile».

In tutti i menzionati ambiti in cui è destinato a intervenire l'istituto Fondo è quindi ravvisabile perlomeno un intreccio e una concorrenza di competenze statali e regionali, senza che sia possibile, alla luce della appena citata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, identificare una prevalenza di competenze statali.

È evidente quindi che l'intervento normativo statale struttura, abilitando le amministrazioni centrali a presentare i relativi progetti, un'avocazione in sussidiarietà di attribuzioni spettanti alle regioni, in quanto connesse a materie rimesse alla competenza concorrente e addirittura residuale delle regioni.

Tuttavia, tale intervento normativo disattende completamente i presupposti che soli, secondo la consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, rendono legittima la suddetta chiamata in sussidiarietà (*cf.* sent. n. 92 del 2011).

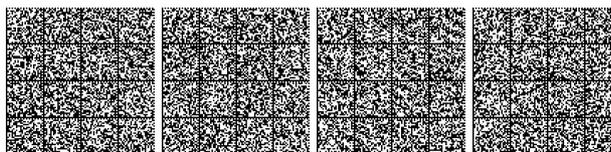
La fattispecie in oggetto, ricalca, infatti, sotto alcuni punti di vista, quella decisa con la sentenza n. 303 del 2003, dove codesta ecc.ma Corte ha precisato: «[p]redisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. Nella specie l'intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l'efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 1. Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleggi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione.

L'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocatione di funzioni a livello più adeguato, risulta dunque appagata dalla disposizione impugnata nella sua attuale formulazione».

Si tratta di una conclusione che non è stata mai smentita dalla successiva giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, che è infatti costante nell'affermare che la necessità di prevedere idonee procedure di concertazione, ovvero «momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (Corte cost. sentenza n. 213/2006; n. 240/2007), sorge in tutti i casi in cui vi sia una concorrenza di funzioni legislative tra Stato e regioni che impone di compensare la sottrazione «a monte» di ambiti di competenza regionale da parte dello Stato con la previsione «a valle» di adeguate forme di raccordo con le regioni nell'attuazione delle scelte operate dal legislatore statale(6).

In questi casi il rispetto del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione si pone come vera e propria condizione di validità della legge statale invasiva della competenza legislativa regionale.

(6) Sui limiti di tale compensazione, v., per tutti, A. D'Atena, Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti, in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008, 811 ss.; S. Mangiameli, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, 61 ss., il quale mette in dubbio l'ammissibilità di un simile «scambio tra competenza e partecipazione».



Con la conseguenza che devono ritenersi senz'altro incostituzionali le disposizioni legislative, come quella qui impugnata, che omettano di predisporre «adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a difesa delle loro competenze», capaci di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie» (*ex plurimis* Corte costituzionale sentenze n. 303 del 2003; n. 6 del 2004; n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012; n. 251 del 2016).

Pertanto, dal momento che in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, non è previsto alcun coinvolgimento delle regioni si determina la violazione degli articoli 117, III e IV comma e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

3. Inoltre, si determina altresì, in assenza della previsione di una Intesa riguardo ai suddetti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, la violazione dell'art. 119 Cost., dal momento che le disposizioni impuginate strutturano, nella misura in cui attengono ad ambiti materiali rimessi alla competenza delle regioni, forme di finanziamento non riconducibili ad alcuna della modalità costituzionalmente consentite dal suddetto art. 119 Cost.

Al riguardo, è opportuno richiamare la sentenza n. 49 del 2004, con cui codesta ecc. ma Corte è intervenuta a censurare fondi statali istituiti in ambiti e per «finalità estranee a materie o compiti di competenza esclusiva dello Stato, ma [che] sono invece riconducibili a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal “governo del territorio”) o residuale delle regioni».

In tale pronuncia si rimarcava, come peraltro avviene nel caso di specie, che «[l]e norme impuginate non prevedono alcun ruolo per queste ultime [le regioni] ... limitandosi a prevedere, in sede di prima applicazione, deliberazioni “delle competenti Commissioni parlamentari”».

Più recentemente può essere al riguardo ricordata la (già menzionata) sentenza n. 211 del 2016, con la quale codesta ecc. ma Corte ha stabilito che i criteri di riparto del Fondo per l'adeguamento del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale possono legittimamente essere determinati da un decreto ministeriale, solo previa intesa con le regioni.

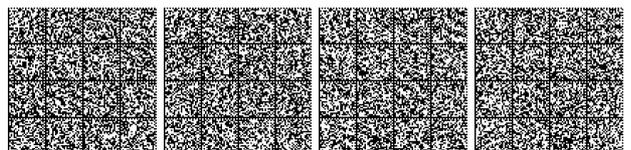
Questo in quanto *i)* si tratta di un intervento di finanziamento che «attiene a materia sicuramente rientrante, come più volte ribadito da questa Corte, nell'ambito delle competenze regionali residuali, qual è quella del trasporto pubblico locale», *ii)* si tratta di «risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria capacità finanziaria regionale locale finalizzate a un intervento specifico e vincolato ma a carattere generale non essendo destinato solo a determinati ambiti territoriali», *iii)* per cui «l'impianto costituzionale relativo alla competenza residuale delle regioni in materia di trasporto pubblico locale e di interventi statali di finanziamento in tale settore deve conciliarsi con l'esigenza di assicurare la massima continuità, adeguatezza e grado di omogeneità del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale. La predetta esigenza è soddisfatta attraverso il concorso di tutti gli apporti finanziari possibili, ivi compresi quelli statali in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili, siano gli interventi a carattere generale, siano invece mirati a finalità specifiche».

Richiamando, quindi, in relazione al principio di leale collaborazione, sia la sentenza n. 273 del 2013, sia le sentenze n. 168 del 2008 e n. 222 del 2005, ha concluso che «proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della “previa intesa” con la Conferenza permanente Stato-regioni (in tal senso, *ex multis*, sentenza n. 168 del 2008 ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016)».

Anche nel caso di specie, si tratta di risorse «aggiuntive» rispetto alla «alla ordinaria capacità finanziaria regionale», peraltro che vengono investite su progetti delle amministrazioni statali ma inerenti a ambiti di competenza regionale.

4. È quanto mai opportuno, quindi, che questa consolidata giurisprudenza trovi conferma anche in relazione al meccanismo di funzionamento del Fondo previsto dalla disposizione impugnata: la mancanza di coinvolgimento dell'insieme delle regioni, tramite Intesa, nelle materie di loro competenza ingenera, altrimenti, la prassi di assegnazioni di risorse, non solo *i)* sganciate dalla puntuale rilevazione delle esigenze dei territori in cui le infrastrutture vengono realizzate — che le regioni a tal fine possono fare palesi e anche raccordare con la programmazione della propria spesa di investimento — ma anche *ii)* in difetto della necessaria trasparenza che deve accompagnare le scelte statali di investimento in tali ambiti: una determinata realtà territoriale può infatti risultare favorita e un'altra penalizzata in forza di una discrezionalità politica destinata a rimanere oscura per l'insieme delle regioni.

In definitiva, le norme censurate attengono al finanziamento di progetti infrastrutturali presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato non solo in materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, ma attinenti anche e soprattutto a materie di competenza delle regioni, senza che, in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che eppure intervengono in tali ambiti sia prevista alcuna forma di coinvolgimento delle regioni. Si determina così la violazione delle menzionate disposizioni costituzionali.



5. Non valgono certamente a escludere l'esposta lesività della disposizione impugnata i successivi 1073 e 1074, che prevedono che una quota annua pari a 70 milioni di euro del finanziamento del fondo possa essere destinata anche al finanziamento degli «interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nelle regioni del centro-nord», dal momento che prevedono una assegnazione di una minima quota del Fondo alle regioni che peraltro è solo eventuale: le censure esposte, infatti, riguardano la strutturale mancanza di intesa in relazione ai tutti i precisi ambiti materiali, prima precipuamente individuati, rimessi alla competenza concorrente delle regioni, sui quali interviene il Fondo.

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1079 e 1080, per violazione degli articoli 117, III comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.*

Il comma 1079 disciplina l'istituzione e le modalità di funzionamento del Fondo per la progettazione degli enti locali, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione di 30.000.000 di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030.

Il successivo comma 1080 disciplina i criteri e le modalità di accesso, selezione e cofinanziamento dei progetti, nonché le modalità di recupero delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini indicati ai commi 1082 e 1083, stabilendo che i suddetti criteri siano definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza prevedere alcun coinvolgimento delle regioni.

Il medesimo comma specifica inoltre che i progetti ammessi a cofinanziamento devono essere previsti nella programmazione delle amministrazioni proponenti e che possono essere finanziati anche i costi connessi alla redazione dei bandi di gara, alla definizione degli schemi di contratto e alla valutazione della sostenibilità finanziaria dei progetti.

I successivi commi, dal numero 1081 al 1084 disciplinano ulteriori aspetti della procedura.

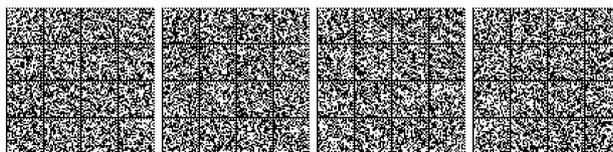
In questi termini, i commi 1079 e 1080, nella misura in cui non prevedono, nell'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, alcun coinvolgimento delle regioni, si pongono in violazione degli articoli 117, III comma, 118, 119 nonché degli articoli 5 e 120 Cost. sul principio di leale collaborazione perché estromettono le regioni dai procedimenti di determinazione dei criteri ai fini dell'erogazione dei contributi necessari alla realizzazione dei medesimi interventi, nonostante l'ambito materiale dell'intervento di finanziamento attenga senz'altro a una materia, la messa in sicurezza degli edifici, che, come esplicitamente riconosciuto da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 189 del 2015, attiene a vari ambiti «di competenza statale e regionale (fra cui la tutela dell'ambiente, il governo del territorio, la protezione civile, l'ordinamento della comunicazione, la tutela della salute), ma essenzialmente riconducibili a lavori di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza del territorio».

Peraltro, anche la sentenza n. 101 del 2013 aveva già inquadrato in termini analoghi la materia.

In assenza quindi del coinvolgimento delle regioni, l'intervento statale si concretizza in un intervento speciale di finanziamento statale agli enti locali privo della rispondenza ai canoni richiesti da codesta ecc.ma Corte per superare il vaglio di costituzionalità e si presenta come «uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 16 del 2004; nonché, conformemente, sentenze n. 423, n. 320 e n. 49 del 2004)» (così sentenza n. 189 del 2015).

Codesta ecc.ma Corte, infatti, ha chiarito che gli interventi speciali di cui al V comma dell'art. 119 Cost. devono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.), devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a «scopi diversi» dal normale esercizio delle funzioni, infine devono essere indirizzati non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali (sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013, n. 176 e n. 71 del 2012).

A differenza della fattispecie decisa con la ricordata sentenza n. 189 del 2015, dove il finanziamento statale degli interventi straordinari di messa in sicurezza del territorio era relativo, dal punto di vista temporale, solo all'anno 2014 e, dal punto di vista materiale, diretto esclusivamente ai «Comuni con meno di 5.000 abitanti» e quindi «volto a destinare risorse aggiuntive in favore di determinate categorie di Comuni» (enfasi ns.), nel caso delle norme impuginate il finanziamento non assume carattere straordinario, ma *i*) ha una valenza temporale di ben tredici anni e *ii*) è diretto alla generalità dei Comuni: le norme impuginate, pertanto, non possono in alcun modo essere fatte rientrare in uno degli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost.



Le disposizioni impugnate, quindi, se, da un lato, istituiscono un fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze, tra le quali, come detto, molte (come la protezione civile, il governo del territorio, la tutela della salute) riconducibili alla competenza regionale concorrente, dall'altro non prevedono alcuna forma di concertazione con le regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti diretto a determinare i criteri di accesso al fondo stesso.

In questi termini, nella misura in cui non è prevista, al riguardo, l'intesa con le regioni, risulta quindi violato l'art. 119 della Costituzione e il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, dal momento che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale è costante nel ritenere che solo la previsione di un'intesa nell'ambito della Conferenza unificata varrebbe a rendere costituzionalmente legittimo, in virtù del processo di concertazione e condivisione, un fondo a destinazione vincolata (in tal senso, sentenze numeri 16 del 2010, 79 del 2011, 201 del 2007, 219 del 2005 e 50 del 2005).

Peraltro, nella sentenza n. 142 del 2008, avente ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge n. 296 del 2006 che istituiva un Fondo per la mobilità sostenibile, relativo quindi a un ambito materiale con spiccate analogie con quello delle norme qui impugnate, si è affermato: «...poiché il Fondo in esame produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze n. 63 del 2008; n. 201 del 2007; n. 285 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (sentenza n. 50 del 2008). Nel caso in esame, invece, i commi 1122 e 1123 dell'art. 1 non tengono conto di detto parametro, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica. Le necessarie forme di leale collaborazione, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi all'ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono, d'altro canto, dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, competente in materia secondo la legislazione vigente, in sede di adozione del decreto ministeriale di destinazione delle risorse del Fondo. Da ciò consegue che i predetti commi devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che il decreto ministeriale sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata» (sent. n. 142 del 2008, p.to 5 del Considerato in diritto).

Quindi, in definitiva codesta ecc.ma Corte «ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedevano "a monte" lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013)» (sent. n. 273 del 2013).

L'assenza di una qualsivoglia forma di leale collaborazione rende quindi evidente la violazione degli art. 117, III comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

P.Q.M.

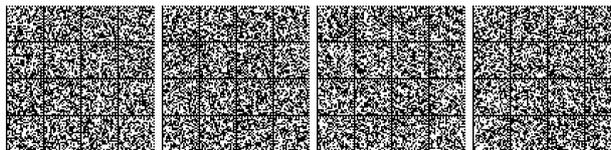
Chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2017 - suppl. ordinario n. 62:

illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma e 119 della Costituzione;

illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, per violazione degli articoli 38, III e IV comma, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119, Cost.;

illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, per violazione degli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, per violazione degli articoli 117, III e IV comma, 118, 119 della Costituzione e 5 e 120 sul principio di leale collaborazione;



illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, per violazione degli articoli 3, 32, 81, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 Cost., nonché 5 e 120 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 778, per violazione degli articoli 3, 5, 117, II comma, 119 della Costituzione, nonché 5 e 120 Cost. sul principio di leale collaborazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1072, per violazione degli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché 5 e 120 sul principio di leale collaborazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1079 e 1080, per violazione degli articoli 117, III comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.

Si depositano:

1) Doc. 1, delibera della giunta regionale n. 190 del 20 febbraio 2018, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;

2) Doc. 2, Conferenza delle regioni e delle province autonome, posizione sul disegno di legge bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, 9 novembre 2017, pag. 7;

3) Doc. 3, Conferenza delle regioni e delle province autonome, posizione sul disegno di legge bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, 14 dicembre 2017, pag. 2;

4) Doc. 4, Atto di indirizzo del 27 luglio 2017 del Comitato di settore Comparto regioni - sanità;

5) Doc. 5, Lettera inviata dal Presidente del Comitato di settore Comparto regioni - sanità al Ministro dell'economia e delle finanze, del 23 novembre 2017;

6) Doc. 6, Conferenza delle regioni e delle province autonome, posizione sul disegno di legge bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, 9 novembre 2017, pagine 5 e 6.

Treviso-Venezia-Roma, 22 febbraio 2018

Avv. ZANON - avv. prof. ANTONINI - avv. MANZI

18C00074

N. 22

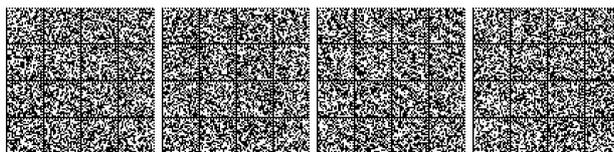
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018
(della Provincia autonoma di Trento)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Disciplina del pareggio di bilancio - Abrogazione del comma 483 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016.

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 828.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* dott. Ugo Rossi, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale del 22 febbraio 2018, n. 227 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da Scopel, n. 45036 di racc., n. 28466 di rep. (doc. 2), dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E, PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it), dall'avv. Nicolò Pedrazzoli dell'Avvocatura della Provincia di Trento (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C, PEC nicolo.pedrazzoli@pectrentoavvocati.it) e dall'avv. Luigi Manzi di Roma (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y, PEC luigimanzi@ordineavvocatiroma.org), con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n. 5, telefax per comunicazioni 06 3211370;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'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», pubblicata nel S.O. n. 62/L della *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2017,



per violazione:

del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare degli articoli 79, 80 e 81, e delle relative norme di attuazione (decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 17, 18 e 19);

degli articoli 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige);

dell'art. 8 (in particolare n. 1), dell'art. 16 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266;

del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, e dell'Accordo 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché del principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato (articoli 104 e 107 dello Statuto, art. 27 della legge n. 42 del 2009);

del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione;

dell'art. 81 della Costituzione, anche in relazione alla legge costituzionale n. 1 del 2012 ed alla legge n. 243 del 2012.

FATTO

1. Il contenuto abrogativo dell'art. 1, comma 828 della legge 27 dicembre 2017, n. 205

L'impugnato art. 1, comma 828 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», ha contenuto meramente abrogativo, limitandosi a stabilire che «il comma 483 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è abrogato».

Tuttavia, tale comma recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma.

Precisamente, l'abrogato comma 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, prevedeva, al primo periodo, che «per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato». La disposizione proseguiva specificando che, «ai fini del saldo di competenza mista previsto per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento»: tale ultima disposizione, tuttavia, non interessa la presente controversia.

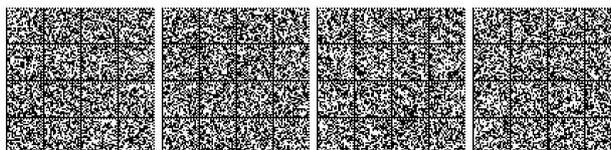
Ciò che interessa invece è che, per effetto di tale abrogazione il comma 475 della legge n. 232 del 2016, risulta sicuramente applicabile, quanto alle lettere *a)* e *b)*, pro futuro alle due Province autonome e agli enti locali della Regione Trentino-Alto Adige.

2. Il contenuto delle disposizioni abrogate della legge n. 232 del 2016 in relazione alla Provincia autonoma di Trento e a suoi enti locali.

In particolare, il comma 475, nel descrivere analiticamente e dettagliatamente le sanzioni per il mancato raggiungimento dell'obbligo di equilibrio di bilancio, menziona ripetutamente le Province autonome e gli enti locali dei territori provinciali, alle lettere *a)* e *b)*, e incidentalmente anche nella lettera *d)*, come risulta dal testo che qui si riporta:

«475. Ai sensi dell'art. 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'art. 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, art. 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'art. 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'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale;

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

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

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

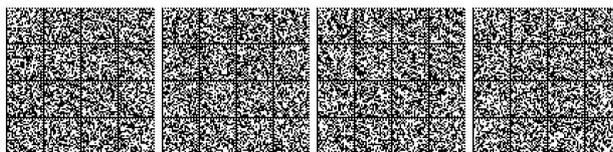
f) nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della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

Invece, il comma 479, lettera a), relativo ai premi da riconoscere agli enti che rispettino il principio dell'equilibrio di bilancio dispone come segue, senza menzionare affatto la Provincia autonoma di Trento:

«Ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a decorrere all'anno 2018, con riferimento ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione di cui ai commi 470 e 473: a) alle regioni che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, sono assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera b), per essere destinate alla realizzazione di investimenti. L'ammontare delle risorse per ciascuna regione è determinato mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni concernenti il monitoraggio al 31 dicembre del saldo di cui al comma 466 e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e in termini di cassa, secondo le modalità previste dai decreti di cui al comma 469. Ai fini del saldo di cassa rileva l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate al medesimo esercizio».

3. La precedente contestazione condizionata dei commi 475 e 479 nel quadro dell'impugnazione della legge n. 232 del 2016.

I commi 475, lettere a) e b), e in subordine anche il comma 479, lettera a), erano già stati contestati dalla ricorrente Provincia avanti a codesta Corte costituzionale nel quadro dell'impugnazione della legge n. 232 del 2016 di cui al ricorso iscritto al n. 20 del 2017. Tuttavia la contestazione era condizionata. Infatti, prima dell'abrogazione della clausola di salvaguardia recata dal comma 483 dell'art. 1 della medesima legge n. 232 del 2016, la diretta applicabilità alle Province autonome del sistema sanzionatorio recato dal comma 475 poteva in ipotesi considerarsi esclusa — nonostante i richiami testuali — in forza della clausola di salvaguardia di cui al comma 483, dal momento che questa era dichiaratamente rivolta ad impedire l'applicazione dei commi 475 e 479.



In via principale, infatti, la Provincia autonoma di Trento riteneva che il tenore del comma 483 fosse sufficiente a neutralizzare la menzione espressa delle Province autonome nel corpo del comma 475. Dunque, nel ricorso avverso la legge n. 232 del 2016, la contestazione del comma 475 (e in subordine ad essa del comma 479) era proposta, a fronte di una disciplina che appariva contraddittoria, in subordine ad una interpretazione che direttamente escludesse la Provincia autonoma di Trento sia dalle sanzioni che dai premi, ai sensi del comma 483.

In forza di tali premesse il ricorso n. 20 del 2017 formulava nel motivo III le seguenti censure, per la denegata ipotesi che i riferimenti alle Province autonome contenuti nel comma 475 ne implicassero la diretta applicazione, nonostante la clausola di salvaguardia di cui al comma 483:

al punto III.1, essa lamentava che la diretta estensione ai comuni della Provincia, disposta dal comma 475, lettera *a*), del meccanismo sanzionatorio previsto per la generalità comuni avrebbe violato le specifiche responsabilità e competenze della Provincia nel governo del sistema locale (fondate sugli articoli 79, 80 e 81 dello Statuto di autonomia, in particolare in materia di finanza locale, e sulle norme di attuazione di cui al decreto legislativo n. 268 del 1992) e le regole proprie del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali nelle materie di competenza provinciale, poste dall'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992. Denunciava poi la irragionevolezza della disposizione in riferimento all'obiettivo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, vale a dire in raggiungimento dell'equilibrio di bilancio nel triennio successivo;

al punto III.2, essa contestava l'applicabilità delle sanzioni a sé stessa, denunciando la lettera *b*) del comma 475 per violazione dell'art. 79 dello statuto e dei principi da esso sanciti di predeterminazione e di certezza, in forza dei quali i possibili trasferimenti finanziari dalla Provincia allo Stato sono descritti in modo esaustivo dallo stesso art. 79, che dà luogo ad un sistema compiuto, il quale non tollera commistioni con un diverso sistema, sia esso sanzionatorio o finanche premiale. Prospettava poi la violazione del principio dell'accordo, in ragione delle modalità unilaterali della determinazione e della riscossione del prelievo a carico della Provincia autonoma a titolo di sanzione. Anche in relazione alla lettera *b*) deduceva l'irragionevolezza della disposizione, osservando che la misura sanzionatoria dovrebbe mirare a recuperare lo squilibrio, mentre l'applicazione del meccanismo affittivo di cui al comma 475, lettera *b*), certamente non migliora, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite;

al punto III.3, infine, essa censurava, in via ulteriormente subordinata, l'illegittimità costituzionale dei commi 479, lettera *a*) e 483, primo periodo, nella parte in cui coinvolgono la Provincia nel solo sistema sanzionatorio, ma non in quello premiale. Il ricorso evidenziava come sarebbe discriminatoria ed irragionevole la pretesa di sottoporre la Provincia autonoma la sistema sanzionatorio di cui al comma 475, senza consentirle di partecipare al sistema premiale di cui al comma 479.

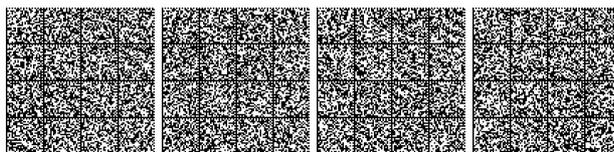
Il ricorso n. 20/2017 è chiamato per la discussione all'udienza pubblica del 7 marzo 2018.

4. La necessità della presente impugnazione.

Ove codesta ecc.ma Corte costituzionale ritenesse fondata l'interpretazione del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 proposta nel ricorso n. 20/2017, essa non avrebbe ragione di pronunciare sulla contestazione condizionata dei commi 475, lettera *a*) e *b*), e 479, lettera *a*).

Tuttavia, il comma 475 è resto, quanto alle lettere *a*) e *b*), sicuramente applicabili alla ricorrente Provincia autonoma dall'abrogazione del comma 483. Essa si trova dunque ora a dover riproporre e sviluppare parte delle censure di costituzionalità formulate nel ricorso n. 20 del 2016 R.R. e qui sopra sintetizzate, indirizzandole questa volta contro l'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui esso rende applicabile il sistema sanzionatorio alla Provincia autonoma e ai comuni del territorio provinciale, senza che tale effetto possa essere escluso in via di interpretazione delle disposizioni della legge n. 232 del 2016.

Quanto al sistema premiale di cui al comma 479 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, ove l'applicazione delle sanzioni alla Provincia autonoma e ai suoi comuni fosse ritenuta legittima da codesta Corte, esso dovrebbe corrispondentemente estendersi alla Provincia: o in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle «Regioni» contenuto nella disposizione o, se tale interpretazione fosse preclusa dalla lettera della disposizione, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale.



DIRITTO

I. Interesse al ricorso.

La Provincia autonoma di Trento ritiene che la presente impugnazione sia pienamente sorretta dall'interesse ad agire, in quanto la censura è appuntata sulla norma abrogativa di una clausola di salvaguardia, la quale protegge le attribuzioni provinciali rendendo inapplicabili disposizioni lesive contenute nella legge n. 232 del 2016 e tempestivamente impugnate dalla odierna ricorrente.

Secondo la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, infatti, la dichiarazione di incostituzionalità di una norma meramente abrogativa determina la reviviscenza della norma abrogata, come affermato da ultimo nella sentenza n. 214 del 2016 (in senso conforme si vedano a che le sentenze nn. 13 del 2012 e 218 del 2015).

Pertanto, l'annullamento della disposizione abrogatrice determina la reviviscenza della norma abrogata; la quale norma, da sola (secondo quanto prospettato in principalità nel ricorso n. 20 del 2016) ovvero in seguito all'annullamento parziale del comma 475, lettere *a*) e *b*), della legge n. 232 del 2016 (e dunque mediante l'espunzione dei riferimenti alle Province autonome ivi contenuti, sollecitata sempre nel ricorso n. 20 del 2016 condizionatamente alla non praticabilità di una interpretazione conforme della disposizione in combinato disposto con il comma 485) terrebbe la Provincia e il suo sistema degli enti locali fuori da meccanismo sanzionatorio (e premiale) disciplinato dalla legge di bilancio 2017.

Ciò premesso, si illustrano di seguito i vizi che rendono illegittima la norma impugnata, in relazione all'effetto che essa determina di rendere sicuramente applicabile il sistema sanzionatorio previsto dall'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016 agli enti locali della Provincia autonoma (*infra*, sub *II*) e alla stessa Provincia autonoma (sub *III*).

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, nella parte in cui, abrogando la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, rende direttamente applicabile agli enti locali della Provincia l'art. 1, comma 475, lettera a), nonché lettere da c) a f) della legge n. 232 del 2016.

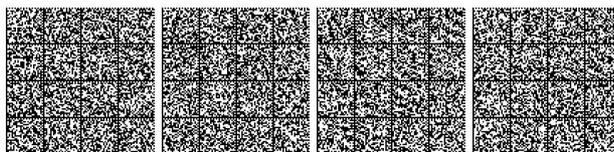
L'impugnato comma 828 risulta costituzionalmente illegittimo anzitutto nella parte in cui esso rende le sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, lettera *a*), della legge n. 232 del 2016, direttamente applicabili agli enti locali del Trentino-Alto Adige / Südtirol, anziché prevedere che siano le Province autonome a disciplinare la materia, in attuazione — per quanto dovuto — della normativa statale, in quanto titolari della potestà legislativa primaria e della potestà amministrativa in materia di finanza locale ai sensi degli articoli 80 e 81, comma 2, dello Statuto (nonché articoli 17, 18 e 19 del decreto legislativo n. 268 del 1992) e delle funzioni di coordinamento finanziario nei confronti degli enti territoriali del sistema locale e le corrispondenti funzioni di vigilanza e sanzionatoria ai sensi dell'art. 79 dello Statuto. La diretta disciplina costituisce in particolare violazione delle norme dettate dall'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 sui rapporti tra legge statale e legge provinciale.

I medesimi vizi affliggono le altre norme recate dal richiamato comma 475 della legge n. 232 del 2016, ove esse dovessero essere ritenute applicabili agli enti locali della Provincia autonoma in conseguenza della abrogazione della clausola di salvaguardia. Se, infatti, vigente il comma 483, un'applicazione di tali sanzioni era esclusa in forza della inapplicabilità dell'intero comma 475, non contraddetta da riferimenti testuali, ora le locuzioni «comuni», «ente», «sindaco» e simili, che compaiono nella disposizione, si prestano a comprendere anche gli enti territoriali della Provincia.

Una simile estensione va tuttora esclusa, ad avviso della ricorrente, sulla base di elementi testuali e sistematici e in ragione della generale clausola di salvaguardia tuttora contenuta nella legge n. 232 del 2016, all'art. 1, comma 638, in forza del quale «le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Ove tuttavia si ritenessero prevalenti gli indizi in senso opposto, e dunque applicabile agli enti locali trentini la disciplina di cui ai commi 475, lettere *c*), *d*), *e*) ed *f*), quale conseguenza della abrogazione del comma 483, anche tale applicazioni violerebbe le regole e i parametri sopra indicati, con conseguente illegittimità costituzionale, per le ragioni di seguito esposte

Se ne ricorda in primo luogo il contenuto, per quanto di interesse della Provincia autonoma di Trento. Premesso che l'art. 1, comma 475, lettera *a*), della legge n. 232 del 2016 prevede che gli enti locali ricadenti nel suo territorio siano privati dei trasferimenti correnti erogati dalla Provincia medesima in misura pari all'importo del saldo negativo, il comma 475, lettera *c*), stabilisce per l'anno successivo a quello di inadempienza un divieto, per l'ente, di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'I per cento; la lettera *d*), prescrive che nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non possa 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), e che 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; la lettera e) vieta, sempre nell'anno successivo a quello del saldo di bilancio negativa, ogni tipo di assunzione di personale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, salvi i contratti a tempo determinato, 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'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; la lettera f), infine stabilisce che 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.

Tali norme sono incompatibili con l'assetto di competenze delineato dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

Infatti, l'art. 80 dello Statuto, dispone al comma 1 che «le province hanno competenza legislativa in materia di finanza locale» e al comma 4 precisa che tale competenza «è esercitata nel rispetto dell'art. 4 e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», configurando, dunque, una potestà legislativa primaria in questa materia.

Questa competenza legislativa primaria e le parallele funzioni amministrative (art. 16 dello Statuto) — già parzialmente anticipata dagli articoli 17, 18 e 19 delle norme di attuazione (d.lgs. 268 del 1992) — sono integrati dal riconoscimento statutario di una responsabilità generale ed esclusiva della Provincia autonoma per la finanza locale, nei termini descritti dall'art. 79 e completati dall'art. 81 dello stesso Statuto.

L'art. 79, comma 3, dispone che «le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali», e che «al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla regione e alle province ai sensi del presente articolo, spetta alle province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza». Corrispondentemente, le province «vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma e, ai fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti»: è dunque espressamente riconosciuta, in capo alle Province autonome, la stessa funzione di vigilanza sulla finanza degli enti locali.

Alla titolarità di tali competenze si accompagna la titolarità della competenza sanzionatoria, trattandosi, secondo l'insegnamento di codesta Corte costituzionale, di una competenza accessoria, che segue quella principale.

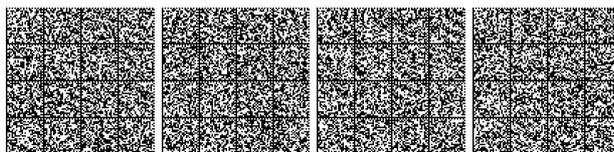
Chiude e completa il sistema il comma 4 dell'art. 79. Esso stabilisce che, nei confronti «degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo», e ribadisce che «le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo Statuto».

La disposizione da ultima citata espressamente richiama l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, con ciò escludendo che un potere statale di immediata e diretta disciplina nelle materie di competenza provinciale, spettando invece alla Provincia, come appena ricordato, un potere-dovere di adeguamento della normativa, in quanto questo sia dovuto.

Guardando il sistema statutario nel suo complesso risulta che, per quanto riguarda la regolazione della finanza locale, l'intento è quello di individuare nelle Province di Trento e di Bolzano i vertici del sistema locale, e lo snodo obbligato con il sistema normativo dello Stato.

L'art. 1, comma 828, nella parte in cui rende direttamente applicabile l'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016, contraddice dunque frontalmente la competenza della Provincia a regolare la finanza locale, nell'osservanza dei limiti derivanti dalla Costituzione e dalle norme di grande riforma dello Stato; a vigilare sul rispetto, da parte degli enti locali, degli obblighi di bilancio; a regolare le relative sanzioni.

Tali competenze sono sempre esercitate dalla Provincia autonoma, fin dalla legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36, «Norme in materia di finanza locale» e dalle specifiche norme contenute ora mano a mano nelle leggi di bilancio, e in particolare nell'art. 8 della 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)», che disciplina anche monitoraggio e sanzioni.



La norma impugnata contraddice, altresì, le modalità con le quali la legge statale espressiva di limiti statuari opera nelle materie di competenza delle Province autonome, modalità che secondo quanto sancisce l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 consistono nella prescrizione di un vincolo a carico del legislatore provinciale e non nella disciplina diretta del fenomeno.

Tale vizio, come si è detto, sussiste sia in relazione alla lettera *a)*, sia in relazione alle successive lettere *c)*, *d)*, *e)* ed *f)*, che prescrivono norme dettagliate ed autoapplicative, rispettivamente in punto di riduzione degli impegni di spesa, di limiti al ricorso all'indebitamento, di divieti di assunzione di personale e di sanzioni a carico degli amministratori, tutte teleologicamente orientate al controllo della finanza locale.

Tali disposizioni, per essere ricondotte a legittimità costituzionale, dovranno perciò essere intese come espressive di norme dirette al legislatore provinciale e per esso vincolanti limitatamente al loro contenuto di grande riforma.

La sanzione di cui alla lettera *a)* risulta costituzionalmente illegittima anche sotto un distinto profilo.

A differenza delle sanzioni previste nelle lettere da *c)* ad *f)* del comma 475 della legge n. 232 del 2016, che sono contenitive della spesa dell'ente territoriale responsabile della approvazione del bilancio con saldo negativo, la sanzione prevista dalla lettera *b)* ha natura pecuniaria e carattere automatico; la sua irrogazione rende quindi oggettivamente più difficile, per l'ente che ne è colpito, raggiungere l'obiettivo di bilancio.

Tale forma di sanzione è di per sé irragionevole, perché colpisce in modo generalizzato una situazione di dissesto di bilancio — indipendentemente dalle cause che hanno generato il saldo negativo — non riducendo, ma aumentando le spese.

Oltre a ciò, è la sanzione è specificamente irragionevole rispetto all'obiettivo prescritto dall'art. 9, comma 2, che obbliga l'ente che registri un valore negativo del saldo ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti, in coerenza con il principio di equilibrio di bilancio stabilito sancito dagli articoli 81 e 97, primo comma, Cost.

Tale obiettivo di rientro è ostacolato, anziché agevolato, da una sanzione che sottrae coattivamente risorse all'ente locale, anziché agire sul versante della riduzione delle spese (come fanno, invece, le altre sanzioni previste dal comma 475).

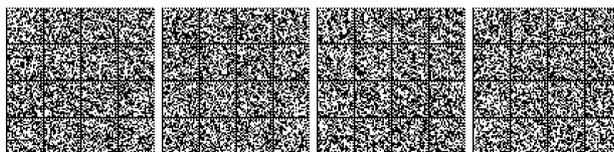
Di qui la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di equilibrio di bilancio (articoli 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. e dello stesso art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012 con lesione indiretta dell'art. 81, sesto comma, Cost. e dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, che costruiscono tale fonte come legge rinforzata.

Né varrebbe obiettare che il principio della proporzionalità fra sanzioni e violazioni, stabilito dallo stesso art. 9, al comma 4, lettera *b)*, della legge n. 243 del 2012 potrebbe dare copertura alla previsione di sanzioni pecuniarie riportate al saldo negativo.

A tale obiezione, infatti, è agevole replicare, anzitutto, che qualunque sia il senso del richiamo alla proporzionalità — principio che solitamente preclude ogni forma di automatismo — esso non può arrivare a legittimare un meccanismo sanzionatorio che frustra le finalità stesse che l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 assegna alla legge rinforzata ex art. 81, sesto comma, Cost., tanto più che se si pone mente al fatto che la logica e lo stesso lessico sanzionatori sono del tutto sconosciuti alla legge costituzionale n. 1 del 2012.

In secondo luogo, la legge n. 243 del 2012, non può prevalere rispetto al parametro statutario, almeno nelle parti modificate per effetto della revisione del 2014 dello statuto speciale, avvenuta ai sensi dell'art. 104 dello Statuto stesso. Questo punto è stato chiarito dalla sentenza n. 237 del 2017 di codesta Corte costituzionale, la quale al punto 7 ha sancito che «i commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 dello Statuto speciale hanno rango costituzionale e su questo stesso piano va posto anche l'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, essendo stato approvato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, come risulta espressamente dall'art. 1, comma 406, della legge n. 190 del 2014» e ricorda che «queste disposizioni sono successive alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e regolano specificamente il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico». Per tali ragioni codesta Corte ha concluso che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 deve essere inteso in modo compatibile con lo Stato ed ha aggiunto che «la legge ordinaria prevista dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012 non potrà dunque introdurre diverse e ulteriori forme di contributo della regione e delle province».

Per le stesse ragioni, dunque, l'art. 9, comma 4, novellato dall'art. 1, comma 1, lettera *e)*, della legge n. 164 del 2014 non potrebbe autorizzare una comune legge ordinaria, qual è la legge n. 205 del 2017, a derogare agli articoli 79 ed 80 dello Statuto, potendo tali disposizioni essere modificate soltanto nelle forme di cui agli articoli 103 e 104 dello Statuto stesso.



III. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, abrogando la clausola di salvaguardia contenuta nell'alt 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, rende direttamente applicabile alla Provincia autonoma l'art. 1, comma 475, lettera b) e lettere da c) a f), della legge n. 232 del 2016.

Il comma 475, lettera *b)*, dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 dispone come segue:

«ai sensi dell'art. 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: [...] *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'art. 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».

Nonostante il suo tenore letterale, la non applicazione alla ricorrente Provincia dell'intero comma 475, e dunque anche della lettera *b)* ora citata, era assicurata dalla clausola derogatoria recata dal successivo comma 483. L'abrogazione di tale comma 483, disposta dalla norma impugnata, rende sicuramente «attivo» il riferimento alla Provincia autonoma contenuto nel comma 475, lettera *b)*, sicché è necessario riproporre l'impugnazione già svolta, ma in via meramente cautelativa, nel ricorso n. 20 del 2017 (al punto III.2) avverso il suo inserimento nello specifico e determinato sistema di sanzioni previsto da tale comma.

Nello stesso tempo, la Provincia autonoma deve contestare, sempre in via prudenziale, anche le successive lettere da *c)* ad *f)*, già riportate al punto precedente, per l'ipotesi che esse siano considerate applicabili alla Provincia autonoma.

Tali applicazioni sono costituzionalmente illegittime per contrasto con l'Accordo trasfuso nell'art. 79 dello Statuto, con l'autonomia finanziaria ed organizzativa della Provincia, nonché con il decreto legislativo n. 266 del 1992.

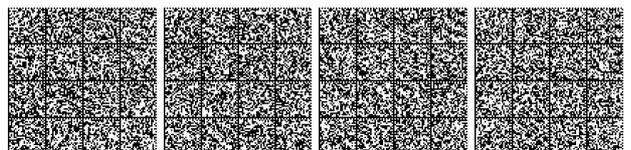
Il comma 475, lettera *b)*, dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, infatti, contrasta con il principio di predeterminazione e di certezza, sancito nell'Accordo dell'ottobre 2014 e trasfuso nell'art. 79 dello Statuto. In forza di tale principio, che è a fondamento dell'intero «Accordo di garanzia», i possibili trasferimenti finanziari dalla Provincia allo Stato sono descritti in modo esaustivo dallo stesso art. 79, secondo quando espressamente affermato nel comma 1 e ribadito dal comma 2, che riafferma che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica».

Espressamente, inoltre, il comma 4 dell'art. 79 dispone che «nei confronti della regione e delle province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo».

Infine, il comma 4-*quater* dispone che «a decorrere dall'anno 2016, la regione e le province conseguono il pareggio del bilancio come definito dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243» (nel testo allora vigente), con la precisazione, posta dal comma 4-*quinquies*, che «restano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previste dai commi 460, 461 e 462 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228».

La possibilità di una applicazione alla Provincia autonoma di un rigido sistema di sanzioni predefinito dalla legge statale in via unilaterale si pone in contrasto con le disposizioni statutarie sopra menzionate e con lo stesso principio dell'accordo che regge i rapporti finanziari tra Provincia e Stato, principio che trova fondamento negli articoli 104 e 107 dello Statuto e conferma legislativa nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009; oltre ad essere incompatibile con la complessiva autonomia costituzionale riconosciuta alla Provincia dallo Statuto, che esclude forme di supremazia statale non direttamente fondate in norme costituzionali, e in particolare forme di supremazia che, consistendo nel potere unilaterale di sanzionare e di portate ad esecuzione la sanzione (*cf.* l'ultimo periodo della lettera a del comma 474), ledono l'autonomia finanziaria e lo stesso ammontare delle risorse garantite dallo Statuto di autonomia.

In ordine a tale profilo va rammentato nuovamente che la legge costituzionale n. 1 del 2012 si limita a prescrivere a tutti gli enti costitutivi della Repubblica (art. 119, primo comma, Cost., che non a caso ribadisce la «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» di tali enti, «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci») e alle altre amministrazioni pubbliche (art. 97, primo comma, Cost.) un obbligo di equilibrio di bilancio, senza affatto attribuire allo Stato una qualsivoglia competenza sanzionatoria nei confronti delle Province autonome: sicché la relazione dello Stato, cui pure spetta un indiscusso ruolo di coordinamento e di garante finale della finanza pubblica, con gli enti ad autonomia costituzionale differenziata come le Province autonome rimane costituzionalmente governata dall'imperativo della leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.), principio qui leso dalla introduzione di poteri unilaterali e suscettibili di attuazione coattiva da parte dello Stato.



Specificamente lesiva, sotto tale ultimo profilo, è la disposizione finale del comma 475, lettera *b*), secondo la quale «in caso di mancato versamento» degli importi previsti «si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale».

Tale norma, infatti, ad avviso della Provincia ricorrente, viola il principio di leale collaborazione e dell'accordo, consentendo allo Stato non solo di determinare unilateralmente il se e il quanto del presunto debito, ma addirittura di intestare direttamente a sé stesso le somma in questione, sottraendole alla ricorrente Provincia alla quale spettano per determinazione dello Statuto, approfittando del fatto che esse si trovino — a qualsiasi titolo, e cioè anche per ragioni meramente contabili — presso la tesoreria statale. Per tale ragione una simile sottrazione, in assenza di qualunque giusto procedimento, viola altresì le regole di base dell'autonomia finanziaria garantita dagli articoli 70 e seguenti dello Statuto.

Anche in relazione alla ricorrente Provincia, si deve poi denunciare l'assoluta incongruità e irragionevolezza del nesso, che il comma 475 cerca di instaurare, tra il meccanismo sanzionatorio del versamento per tre anni di un terzo dell'importo dello scostamento e i fini e la disposizione dell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012. Questa, infatti, richiede che siano previste «misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo»: misure di correzione che portano a recuperare lo squilibrio, e che nulla hanno a che fare con il meccanismo afflittivo di cui al comma 475, lettera *b*), la cui applicazione sicuramente non migliora, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite.

Di qui la violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, con violazione dell'art. 81, sesto comma, e dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Per l'ipotesi in cui l'abrogazione della clausola di salvaguardia di cui al comma 483 rendesse applicabile alla Provincia autonoma l'intero comma 475, e dunque anche le lettere *c*), *d*) *e*) ed *f*), la Provincia deve contestare la violazione della propria autonomia finanziaria garantita dal Titolo VI, agli articoli 70 e seguenti, e segnatamente del potere di coordinare la propria finanza pubblica, sia pure nei limiti derivanti dalla legislazione statale suscettibile di esprimere limiti ai sensi degli articoli 3 e 4 dello Statuto: si richiama, in particolare, l'art. 79, commi 3 e 4, per cui fermo il coordinamento finanziario dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost. «le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale» e «la regione e le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo Statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa».

Le norme di cui al comma 475, lettere *c*) e *d*), infatti, incidono immediatamente sul versante della spesa, limitando gli impegni e le spese di investimento, senza lasciare alla Provincia il compito di recepirne l'eventuale contenuto di principio tramite la propria legislazione, come invece prevede l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, anch'esso violato dalla previsione di applicabilità diretta.

Ancora, direttamente lesive della autonomia provinciale in materia di organizzazione degli uffici e del personale regionale, garantita dall'art. 8, numero 1, e 16 dello Statuto, sono le norme di cui alla lettera *e*), relativa al divieto di assunzione di personale, e alla lettera *f*), relativa all'obbligo di versamento delle indennità e dei gettoni di presenza riconosciuti agli amministratori.

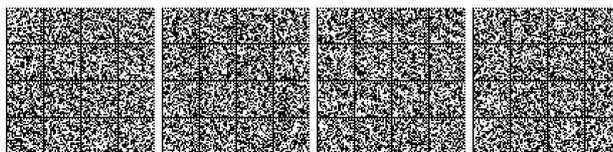
Anche in questo caso è violato l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

IV. In subordine. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, abrogando la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, rende applicabile alla Provincia autonoma il sistema delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016 senza ricomprenderla nel sistema dei premi di cui al comma 479.

Come sopra esposto, la ricorrente Provincia ritiene non conforme allo Statuto di autonomia il proprio inserimento nel sistema sanzionatorio specificamente disciplinato dal comma 475 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

Sembra tuttavia evidente che, ove in denegata ipotesi l'applicazione ad essa di tali sanzioni fosse ritenuta legittima da codesta Corte, anche il sistema dei premi dovrebbe corrispondentemente estendersi alla Provincia, pena il carattere discriminatorio della non applicazione e la violazione del principio di proporzionalità tra premi e sanzioni.

In estremo subordine, perciò, la Provincia autonoma di Trento chiede che sia dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, abrogando la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, rende applicabile alla Provincia autonoma il sistema delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016 senza comprendere, nel comma 479, la Provincia stessa nel sistema dei premi, ove a tale risultato non potesse giungersi in via interpretativa, attraverso una lettura estensiva del riferimento alle «Regioni» contenuto nella disposizione.



P.Q.M.

La Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova - Trento - Roma, 26 febbraio 2018

Avv. prof. FALCON - avv. PEDRAZZOLI - avv. MANZI

Documenti:

- 1) Delibera di Giunta provinciale del 22 febbraio 2018, n. 227;
- 2) Procura speciale del 22 febbraio 2018 n. 45036 di racc., n. 28466.

18C00075

N. 60

Ordinanza del 21 dicembre 2017 del Tribunale di Bergamo nel procedimento penale a carico di R.L.

Processo penale - Giudizio immediato - Avviso all'imputato che ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 456.

TRIBUNALE DI BERGAMO

SEZIONE DEL DIBATTIMENTO PENALE

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Il Giudice dott.ssa Maria Luisa Mazzola, letti gli atti dell'emarginato processo a carico di R.L., nato a (BS) il imputato:

capo *A*) del delitto p. e p. dall'art. 110 cp e dall'art. 10 decreto legislativo 74/00 commesso in fino al 9 maggio 2016;

capo *B*) del delitto p. e p. dall'art. 110 cp e dall'art. 5 decreto legislativo 74/00 commesso in il 30 dicembre 2013;

capo *C*) del delitto p. e p. dall'art. 110 cp e dall'art. 5 decreto legislativo 74/00 commesso in il 30 dicembre 2014;

capo *D*) del delitto p. e p. dall'art. 110 cp e dall'art. 5 decreto legislativo 74/00 commesso in il 30 dicembre 2015;

difeso di fiducia dall'avv. Paolo Maestroni e dall'avv. Mauro Moretti del Foro di Bergamo pronuncia la seguente ordinanza:

R.L. è imputato, tra l'altro, del reato di cui all'art. 5 decreto legislativo 74/2000 (capi *B*, *C*, *D*), che prevede una pena massima non superiore a quattro anni, che in astratto legittima l'ammissione alla sospensione del processo con messa alla prova.

In data 17 settembre 2017 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bergamo ha emesso nei confronti dell'imputato decreto di giudizio immediato, disponendo, il rinvio a giudizio innanzi al Tribunale di Bergamo in composizione monocratica per l'udienza del 7 dicembre 2017.

Il decreto di giudizio immediato non contiene l'avviso che l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.



Preliminarmente all'apertura del dibattimento, la difesa ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 456 cpp, con riferimento all'art. 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova, con la forma e i termini di cui all'art. 458 cpp.

Ritiene chi scrive che l'eccezione, oltre che rilevante, atteso che se l'eccezione sollevata fosse accolta, il decreto di giudizio immediato sarebbe nullo, con la conseguente restituzione degli atti al giudice per le indagini preliminari per la remissione del decreto con le garanzie difensive dell'avviso e la conseguente facoltà per l'imputato di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, non sia manifestamente infondata, per le seguenti ragioni:

la legge n. 67/2014 ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova, che, attesa la struttura e la collocazione sistematica (è inserito nel libro VI del codice di rito) costituisce a tutti gli effetti un nuovo rito alternativo. La Corte costituzionale con sentenza n. 240/2015 ha precisato che «l'istituto della messa alla prova, introdotto con gli articoli 168-bis, 168-ter e 168-quater cp, ha effetti sostanziali, perché dà luogo all'estinzione del reato, ma è connotato da una 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 con messa alla prova». «L'art. 464-bis comma 2 cpp stabilisce i termini entro i quali, a pena di decadenza, l'imputato può formulare richiesta di messa alla prova. Sono termini diversi, articolati secondo le sequenze procedurali dei vari riti e la loro disciplina è collegata alle caratteristiche e alla funzione dell'istituto, che è alternativa al giudizio ed è destinato ad avere rilevante effetto deflattivo»;

l'art. 464-bis, comma 2 cpp prevede che «se è stato notificato il decreto di giudizio immediato, la richiesta è formulata entro il termine e con le forme stabiliti dall'art. 458, comma 1 cpp»;

l'art. 458 cpp richiede che «l'imputato, a pena di decadenza, può chiedere il giudizio abbreviato depositando nella cancelleria del giudice per le indagini preliminari la richiesta, con la prova dell'avvenuta notifica al pubblico ministero entro quindici giorni dalla notificazione del decreto di giudizio immediato»;

dal combinato disposto delle norme richiamate discende che, nel caso di giudizio immediato, l'imputato che intenda accedere all'istituto della messa alla prova è soggetto sia a un termine di decadenza per esercitare la scelta del rito, sia al rispetto della forma e della competenza del giudice per le indagini preliminari cui la richiesta deve essere inoltrata;

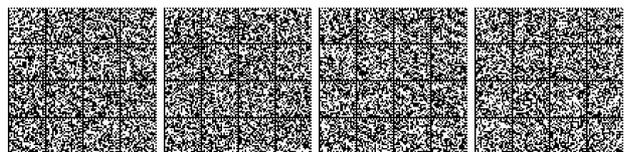
stante la sussistenza di uno sbarramento temporale, l'imputato deve essere informato della facoltà di richiedere riti alternativi e, infatti, l'art. 456 cpp prevede che «il decreto di giudizio immediato contiene anche l'avviso che l'imputato può chiedere il giudizio abbreviato ovvero l'applicazione della pena ex articoli 444 e sgg cpp». La norma non contiene tuttavia l'avviso che l'imputato ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, in quanto la legge n. 67/2014 non ha modificato l'art. 456 cpp;

la scelta del legislatore di precedere l'obbligo di avvisare l'imputato della facoltà di chiedere riti alternativi è strettamente connessa all'esercizio effettivo del diritto di difesa («la richiesta di riti alternativi costituisce anch'essa una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa» Corte costituzionale n. 237/2012);

nella pronuncia n. 201/2016 la Corte costituzionale ha precisato che «l'avviso all'imputato della possibilità di richiedere i riti alternativi costituisce una garanzia essenziale per il godimento del diritto di difesa» e che la sanzione della nullità ex art. 178, comma 1, lettera e) cpp, nel caso di omissione del prescritto avviso, trova la «sua ragione essenzialmente nella perdita irrimediabile della facoltà di chiederli, se per la richiesta è stabilito un termine a pena di decadenza» (sentenza n. 148/2004);

in particolare, ha chiarito la Corte, «quando il termine entro cui chiedere i riti alternativi è anticipato rispetto alla fase dibattimentale, sicché la mancanza o l'insufficienza del relativo avvertimento può determinare la perdita irrimediabile della facoltà di accedervi, la violazione della regola processuale che impone di dare all'imputato avviso della sua facoltà comporta la violazione del diritto di difesa» (sentenza n. 148/2004), stabilendo, per converso che «non è invece necessario alcun avvertimento quando il termine ultimo per avanzare tale richiesta viene a cadere all'interno di una udienza a partecipazione necessaria, sia essa dibattimentale o preliminare, nel corso della quale l'imputato è obbligatoriamente assistito dal difensore» (ordinanza n. 309/2005);

sulla scia delle suesposte argomentazioni, nella pronuncia n. 201/2016 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 460 cpp nella parte in cui il decreto penale di condanna non contiene l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere, mediante l'opposizione, la sospensione del procedimento con messa alla prova («poiché nel procedimento per decreto il termine entro il quale chiedere la messa alla prova è anticipato rispetto al giudizio, e corrisponde a quello per proporre l'opposizione, la mancata previsione tra i requisiti del decreto penale di condanna di un avviso, come quello previsto dall'art. 460, comma 1, lettera e) cpp per i riti speciali, della facoltà dell'imputato di chiedere la messa alla prova comporta una lesione del diritto di difesa e la violazione dell'art. 24, secondo comma, della



Costituzione. L'omissione di questo avvertimento può infatti determinare un pregiudizio irreparabile, come quello verificatosi nel giudizio *a quo*, in cui l'imputato, nel fare opposizione al decreto, non essendo stato avvisato, ha formulato la richiesta in questione solo nel corso dell'udienza dibattimentale e, quindi, tardivamente»);

Ciò premesso, appare in definitiva necessario il vaglio di costituzionalità dell'art. 456 cpp, con riferimento all'art. 24 Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova, con la forma e i termini di cui all'art. 458 cpp.

P.Q.M.

Visti gli articoli 23, legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e 159 cp sospende l'emarginato processo a carico di R.L. e i termini di prescrizione dei delitti in esame;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e per l'effetto ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bergamo, 21 dicembre 2017

Il Giudice: MAZZOLA

18C00089

N. 61

Ordinanza del 12 gennaio 2018 del Tribunale di Venezia nel procedimento civile promosso da Fagotto Francesco contro Azienda regionale per i settori agricolo, forestale e agro alimentare - Veneto Agricoltura in liquidazione e Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario.

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario - Contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al personale - Norme transitorie - Disciplina contrattuale applicata al personale in servizio presso la soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura.

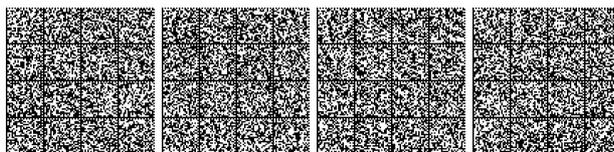
- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), artt. 13, comma 1, e 12, comma 3 [*recte*: Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, come modificati, rispettivamente, dai commi 3 e 4 dell'art. 57 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015)].

TRIBUNALE DI VENEZIA

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

Il Giudice del lavoro dott.ssa Anna Menegazzo, nella causa 547/17 R.G., promossa da Francesco Fagotto, nei confronti di Azienda regionale per i settori agricolo forestale e agro alimentare Veneto Agricoltura in liquidazione ed Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario, a scioglimento della riserva che precede, letti gli atti ed i documenti di causa, osserva:

Francesco Fagotto agiva in giudizio nei confronti dell'Azienda regionale per i settori agricolo forestale e agro alimentare Veneto Agricoltura (di seguito: Veneto Agricoltura), ora in liquidazione, alla quale era subentrata, con effetto dal 1° gennaio 2017, Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario (di seguito: ASVIP), entrambe enti pubblici economici strumentali della Regione. Deduceva di avere prestato attività lavorativa alle dipendenze della prima fin dal 2007, e di essere poi stato trasferito alla seconda nell'ambito del trasferimento di personale e funzioni previsto



dalla legge regionale istitutiva di ASPIV (L.R.V. n. 37/2014), precisando che il proprio contratto di lavoro (originariamente stipulato con Veneto Agricoltura, e mai modificato), accedente a rapporto di lavoro privatistico, richiamava il CCNL Federambiente (ora Utilitalia), applicabile al personale di Veneto Agricoltura e di ASVIP anche in base alle leggi regionali di regolamentazione di detti enti nonché in ragione della diretta affiliazione all'organizzazione datoriale Federambiente-Utilitalia.

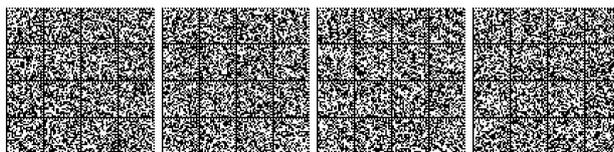
Premesso che anche il personale di Veneto Agricoltura, quale ente economico strumentale della Regione inserito nell'indice ISTAT di cui alla legge n. 196/09, aveva subito il blocco della retribuzione dal 2010 a tutto il 2014 imposto dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/10 e poi prorogato dalla legge n. 147/13, lamentava che una volta venuto meno il blocco non si fosse dato corso al riconoscimento nei suoi confronti di: incrementi della retribuzione tabellare e dell'indennità integrativa, scatti di anzianità e progressioni parametrali maturate nel periodo 2010-2014, e successivamente, operanti invece per effetto delle previsioni del CCNL Federambiente 2008 (ante blocco) e dei CCNL Federambiente 2011 e 2016. Sosteneva che la normativa regionale istituiva della ASPIV (L.R.V. 37/14, come modificata con L.R.V. 6/2015), laddove prescrive che «Ai dirigenti e dipendenti dell'Agenzia si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell'art. 13» (art. 12, comma 3) e che «Ferma restando l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali» (art. 13, comma 1), sulla cui base gli enti convenuti non avevano aggiornato gli importi retributivi (in considerazione della persistenza del blocco stipendiale e del blocco della negoziazione collettiva nel settore del pubblico impiego), dovesse essere intesa solo come norma programmatica anche in ragione della sua scarsa chiarezza, e comunque non potesse essere interpretata nel senso di limitare l'applicazione, nei confronti del personale di ASVIP, della normativa contrattuale posta dai CCNL Federambiente, pena la violazione di norme di rango costituzionale, in particolare degli articoli 39 e 117 della Costituzione.

Concludeva per la condanna in solido delle Agenzie convenute al pagamento degli arretrati fino al 1° gennaio 2017, e della sola ASPIV per il periodo successivo.

Costituendosi in giudizio gli enti convenuti negavano fondatezza alle pretese di cui al ricorso, sostenendo che la disciplina regionale di cui agli articoli 12 e 13 della L.R.V. 37/14, come modificata dalla L.R.V. 6/15, impediva il riconoscimento a favore del ricorrente degli incrementi stipendiali (per retribuzione tabellare ed indennità integrativa) previsti dai CCNL Federambiente successivi al 2010 nonché le progressioni previste dal CCNL Federambiente (per scatti di anzianità e per raggiungimento di parametro superiore), e che si trattava di normativa del tutto coerente con le previsioni delle norme statali che a loro volta obbligavano le Regioni ad operare riduzioni di spesa contenendo le spese del personale anche con specifico riferimento agli enti strumentali, disciplina vincolante in quanto diretta a dettare principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», rientrante nella legislazione concorrente Stato-Regione.

In ogni caso sostenevano che la contrattazione collettiva Federambiente intervenuta tra il 2010 ed il 2014 non potesse essere valorizzata nei suoi aspetti economici per effetto della previsione di cui all'art. 1 lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/13, che impediva il riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dal 2011 — senza possibilità di recupero — né applicazione dei contratti collettivi stipulati nel 2013/2014 se non per la parte normativa e senza recupero della parte economica.

La causa non necessitando di istruzione perveniva in decisione, previo deposito di note conclusive, all'udienza dell'11 ottobre 2017, ove le parti davano concordemente atto che nell'agosto 2017 ASPIV aveva riconosciuto il passaggio parametrico di cui al CCNL Federambiente a tutti i dipendenti aventi diritto e con effetti economici dal 1° gennaio 2015, con riferimento alle previsioni ed agli importi previsti dal CCNL 2008. In ultimo, su sollecitazione del giudicante, le parti concordavano nel senso che le disposizioni di cui alla L.R.V. 6/15 abbiano modificato retroattivamente quanto previsto in origine per il personale della ASPIV dalla L.R.V. 37/14, che prevedeva l'applicabilità al personale della neocostituita ASPIV dei contratti collettivi di lavoro del compatto regioni-autonomie locali e relativi contratti decentrati regionali, stabilendo che «Il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura, che risulti in possesso dei requisiti richiesti dalla vigente normativa, è inquadrato nella qualifica funzionale del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali corrispondente a quella occupata. Il restante personale in servizio, non in possesso dei requisiti di cui al comma 1, sino alla data di cessazione, mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto attiene al trattamento economico si avrà riguardo al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali» (art. 13), modificata nelle more del giudizio di costituzionalità attivato in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri poi conclusosi con l'ordinanza n. 80/16 (di estinzione del giudizio per rinuncia ed accettazione della stessa).



La rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio odierno.

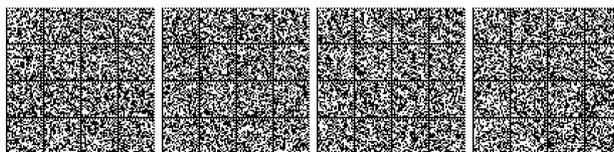
Va innanzitutto escluso che le pretese azionate dal ricorrente siano confliggenti con la normativa statale di rango primario, la quale per i dipendenti degli enti che, pur non essendo pubbliche amministrazioni, sono — come quelli qui convenuti — inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e di cui all'elenco individuato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) di cui alla legge n. 196/09, prevedeva unicamente il blocco delle retribuzioni dal 2011 al 2014, senza limitare il «recupero» successivo del diritto all'incremento stipendiale connesso sia al passaggio del tempo che all'introduzione di nuovi CCNL: non dispone in questo senso il decreto-legge n. 78/10, né la legge n. 147/13, che prevedono tale tipologia di misure solo in relazione al «personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».

Quanto alla previsione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 122/13 (art. 1, comma 1 lettera c), secondo cui «In attuazione a quanto previsto dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111: a).....; b).....; c) si dà luogo, alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013-2014 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche così come individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. Per il medesimo personale non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall'anno 2011;...», reputa il giudicante che ne debba essere ritenuta l'illegittimità per eccesso di delega, in relazione alla sua operatività nei confronti del personale non dipendente da pubbliche amministrazioni ex art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 165/01, considerato che con atto regolamentare si è introdotta una norma che non trova presupposto nella delega conferita dalla legge. Infatti l'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 98/11 — espressiva della delega regolamentare — assegnava al regolamento ministeriale solo la facoltà di prorogare le misure limitative dei trattamenti economici in essere, non di estenderne la portata (cfr. art. 16 comma 1 lett. b)). Di ciò pare si sia avveduto lo stesso legislatore, che nella legge n. 147/13 ha introdotto una specifica previsione limitativa della possibilità di recupero del maturato nel periodo di blocco, riferendola peraltro al solo personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 165/01 (l'art. 1, comma 453, così dispone: «all'art. 9, comma 17, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Si dà luogo alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013 e 2014 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica.»), con esclusione dunque del personale dipendente da enti pubblici economici. Stante la sua ritenuta illegittimità, l'art. 1, comma 1 lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/13 andrebbe disapplicato nel giudizio odierno.

In ogni caso, per effetto di quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 178/15, il disposto di cui all'art. 1, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/13 è inapplicabile, avendo la Corte costituzionale dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante dall'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 98/11, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/13.

Dunque, in assenza di specifica disciplina regionale difforme il ricorrente, a far data dal 1° gennaio 2015, avrebbe avuto diritto a percepire quanto rivendicato in ricorso, ovvero gli incrementi retributivi derivanti dalle previsioni del CCNL Federambiente 2008 e dal CCNL Federambiente 2011 — ed in seguito quelli di cui al CCNL Federambiente 2016 — ed in particolare: la retribuzione base e l'indennità integrativa speciale prevista ex CCNL 2011, con decorrenza 1° gennaio 2015, rapportata al parametro retributivo ed agli scatti di anzianità maturati nelle more. Invece, e solo nelle more del giudizio, ASPIV ha riconosciuto a favore del ricorrente la maturazione della progressione parametrica prevista dal CCNL 2008 incrementandogli con effetto al 1° gennaio 2015 la retribuzione, desumendola peraltro da quanto previsto dal CCNL 2008.

Senza l'intervento della L.R.V. 37/14, invece, la normativa codicistica — applicabile al rapporto di lavoro per cui è causa, che è pacificamente di carattere privatistico — avrebbe imposto dal 1° gennaio 2015 a Veneto Agricoltura ed in seguito (dal 1° gennaio 2017) ad ASPIV di applicare nei confronti del personale ivi trasferito da Veneto Agricoltura la disciplina sia normativa che economica di cui al CCNL Federambiente. Veneto Agricoltura vi sarebbe stata tenuta in forza delle previsioni di cui al contratto individuale, nonché per la sua affiliazione all'organizzazione datoriale Federambiente-Utilitalia — firmataria del CCNL —, ed ASPIV avrebbe dovuto continuare a corrispondere al ricorrente la medesima retribuzione in precedenza percepita in forza del disposto di cui all'art. 2112 del codice civile, posto il subentro di ASPIV nelle funzioni di Veneto Agricoltura e l'acquisizione diretta del suo personale, ed anche tenuto conto delle previsioni statuarie per cui essa applica nei confronti del proprio personale il CCNL Federambiente (cfr. art. 12 L.R.V. 6/2015).



A ciò peraltro osta la previsione di cui all'art. 13, comma 1, legge regionale n. 37/2014 (come modificata retroattivamente dalla L.R.V. 6/15), secondo cui «Ferma restando l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali» norma di evidente valenza precettiva. Invero, a prescindere dalle difficoltà interpretative della previsione — le quali rendono non manifestamente infondata la q.l.c. anche sotto il profilo dell'art. 97, comma 2, della Costituzione — la norma in questione preclude al ricorrente l'applicabilità integrale a suo favore, quantomeno, delle previsioni contenute nei CCNL Federambiente e 2011 e successivi; ove intesa nel significato che le attribuiscono gli enti convenuti, essa impedisce addirittura l'operatività di incrementi retributivi previsti dal CCNL 2008 se ed in quanto non applicati (in forza di corrispondenti istituti normativi) a favore dei dipendenti pubblici, cui si applica il CCNL Regioni-Autonomie locali.

La questione di legittimità costituzionale della norma in questione — in uno con la previsione di cui all'art. 12, comma 3, L.R.V. medesima — è dunque rilevante nella fattispecie di causa.

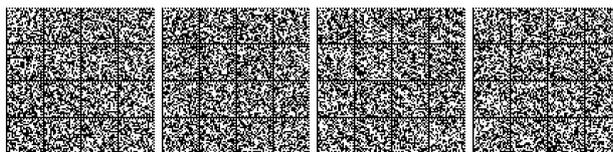
La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Parte ricorrente reputa che la normativa in questione, ove le si attribuisca valenza precettiva, sia in contrasto con alcune previsioni costituzionali, ed in particolare con quanto previsto agli articoli 39 e 117 della Costituzione.

In effetti la questione di legittimità costituzionale non è, ad avviso del giudicante, manifestamente infondata in relazione al disposto:

dell'art. 39 della Costituzione, secondo cui «l'organizzazione sindacale è libera». Sul punto si condividono le ampie argomentazioni di parte ricorrente come svolte in ricorso, secondo cui «In forza del combinato disposto dall'art. 12, 3° comma e dal 1° comma dell'art. 13 [n.d.r.: della L.R.V. 37/14], parte datoriale pretenderebbe, a quanto è dato di capire, di applicare ai singoli rapporti di lavoro due contratti collettivi diversi e precisamente, da un lato, di continuare ad applicare il C.c.n.l. Federambiente (come via via rinnovato), ma con l'esclusione di quelle delle sue previsioni che, dopo il 2010, determinano l'entità della retribuzione tabellare e dell'indennità integrativa, di quelle che disciplinano l'acquisizione degli scatti di anzianità e la loro entità e di quelle che disciplinano la progressione di carriera dal parametro B al parametro A e le relative conseguenze economiche; dall'altro, di applicare per gli ora menzionati aspetti alcune norme del diverso contratto collettivo degli enti locali, che disciplina un altro settore (quello pubblico) e un'altra categoria di lavoratori (quella appunto del comparto regioni ed autonomie locali) ed è stipulato da altre OO.SS. (Aran e organizzazioni sindacali rappresentative del comparto in questione).....», con ciò violando — con effetti non già temporanei ma, sottolinea il remittente, permanenti — la «clausola di inscindibilità contrattuale prevista, come in tutti i contratti collettivi, anche dal C.c.n.l. Federambiente, ovvero del C.c.n.l. che l'Ente è obbligato ad applicare ed applica ai rapporti di lavoro in questione (art. 74, immutato in occasione dei rinnovi del 2011 e del 2016). La clausola in questione nel prevedere che«Le disposizioni del presente contratto, nell'ambito dei singoli istituti e nel loro insieme, sono correlative e inscindibili e, pertanto i soggetti che osservino, anche in termini parziali, tali previsioni sono da considerarsi, per fatti concludenti, a tutti gli effetti vincolati all'insieme delle norme in esso contenute», sancisce il diritto soggettivo del lavoratore all'applicazione dell'intera disciplina collettiva prevista dal contratto collettivo, diritto che sarebbe dunque violato dalla legge regionale (C.c.n.l. 2008 doc 17)», e ledendo la libertà di organizzazione sindacale se si considera che «Nella contrattazione collettiva, che costituisce una delle più importanti espressioni della organizzazione e dell'attività sindacale, tale libertà si concreta nella libera determinazione, ad opera delle rispettive parti sindacali, sottoscrittrici dell'accordo, delle condizioni di lavoro (prestazione in rapporto alla retribuzione) da applicarsi ad un certo gruppo di lavoratori (la cosiddetta categoria) dalle stesse parti sindacali liberamente individuato e concordato»;

dell'art. 117 della Costituzione, il quale — al comma 2, lettera l) — riserva allo Stato la legislazione esclusiva in materia di «ordinamento civile», ivi compresa la disciplina del contratto di lavoro, esclusi solo i profili relativi alla «tutela e sicurezza del lavoro» e alla «formazione professionale» (nel caso di specie evidentemente non pertinenti), che appartengono invece alla competenza concorrente/esclusiva delle Regioni (*cf.* sentenze della Corte costituzionale nn. 50/05; 17/14; 175/16; 81/17; 234/17). Riscontrato, per quanto sopra argomentato, che la normativa regionale qui in discussione introduce per il personale della soppressa Azienda Veneto Agricoltura una deroga alla normativa statale in tema di rapporto di lavoro, essa pare proprio intervenire in una materia che esula dalla competenza legislativa regionale. La normativa statale citata in atti dagli enti convenuti, che impone agli enti territoriali di porre in essere azioni volte al contenimento della spesa anche in relazione alle spese di personale, pure con riferimento agli enti strumentali, non incrementa né potrebbe incrementare le potestà legislative delle regioni, che rimangono costrette nei limiti di cui



all'art. 117 della Costituzione. Né le finalità di risparmio di spesa cui è volta la normativa in questione consentono di affermare che essa attenga alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» piuttosto che a quella del rapporto di lavoro, afferente allo «ordinamento civile», considerato che quel che rileva ai fini della verifica del rispetto delle competenze stabilite *ex art.* 117 della Costituzione è l'oggetto della disciplina e non la sua *ratio*;

dell'art. 97, comma 2, della Costituzione, considerato che la scarsa chiarezza della norma assegna all'ASPIV — ente pubblico, sia pure economico — un ambito di discrezionalità irragionevole nel determinare il trattamento economico-retributivo spettante al personale acquisito da Veneto Agricoltura. Invero, il rinvio alle «dinamiche contrattuali del CCNL comparto regioni-autonomie locali» (di cui all'art. 13, comma 2, L.R.V. 6/2015) può essere inteso nel senso che si debbano valorizzare rinnovi contrattuali del CCNL Federambiente seguendo peraltro le tempistiche dei rinnovi del CCNL regioni-autonomie locali, ciò che consentirebbe comunque al ricorrente di ottenere il riconoscimento di tutti gli incrementi stipendiali previsti dal CCNL 2008, sia pure con effetto dal 1° gennaio 2015 (ovvero una volta cessato il blocco stipendiale di cui alla legislazione statale); ASPIV, nel suo comportamento complessivo, dimostra invece di ritenere che la norma impedisca anche la piena operatività — pur dopo il 1° gennaio 2015 — del CCNL Federambiente 2008, avendo riconosciuto a favore del ricorrente (ed agli altri dipendenti transitati in ASPIV da Veneto Agricoltura) le sole progressioni stipendiali maturate dal 2000 a tutto il 2004, con esclusione degli scatti di anzianità e degli incrementi stipendiali pure previsti dal medesimo CCNL, sul presupposto che il CCNL Regioni-enti locali non prevede tali progressioni o comunque che nei confronti del personale dipendente dalla Regione non sono stati operati analoghi incrementi. In effetti, la nozione di «dinamiche contrattuali» è atecnica e troppo generica per consentire di individuare un significato normativo specifico della previsione in questione, anche in considerazione della mancanza di coincidenza degli istituti contrattuali e della loro concreta operatività nell'ambito del CCNL Federambiente e nel CCNL Regioni-autonomie locali. A fronte di questa ambiguità del testo normativo regionale, risulta dunque pregiudicato il principio di buon andamento degli uffici di cui all'art. 97 della Costituzione.

P.Q.M.

Il Giudice del lavoro, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 39, 117, comma 1, e 97, comma 2, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, L.R. Veneto n. 6/2015, in uno con la previsione di cui all'art. 12, comma 3, legge regionale medesima, nella parte in cui dispongono che il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantenga il contratto di lavoro in essere «e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali» (art. 13, comma 1)», e che ai dirigenti e dipendenti della Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario (ASPIV) si applichi il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, ma «nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell'art. 13» (art. 12, comma 3);

Per l'effetto:

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

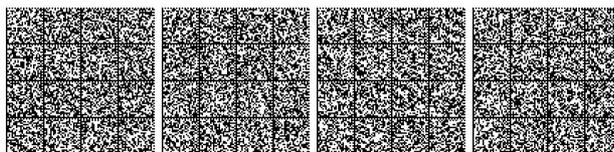
dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio ed al Presidente della Giunta regionale della Regione Veneto;

ordina, altresì, che l'ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio regionale della Regione Veneto.

Venezia, 12 gennaio 2018

Il Giudice del lavoro: MENEGAZZO



N. 62

Ordinanza del 30 gennaio 2018 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Ecoinerti Campagnari S.r.l. contro Banco popolare società cooperativa

Procedimento civile - Mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali - Mancata partecipazione, senza giustificato motivo, alla mediazione - Condanna della parte costituita al versamento di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), art. 8, comma 4-bis, secondo periodo; decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 84, commi 1, lett. i), e 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

TERZA SEZIONE CIVILE

Il giudice dott. Massimo Vaccari ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa tra Ecoinerti Campagnari S.r.l. (codice fiscale: 03732860238) rappresentata e difesa dall'avv. Rondinelli Michele del foro di Brescia;

Contro Banco Popolare Società Cooperativa (codice fiscale: 03700430238) con rappresentata e difesa dall'avv. Zorzi Alberto del foro di Verona.

L'iter del giudizio.

La Ecoinerti Campagnari S.r.l. ha convenuto in giudizio davanti a questo tribunale il Banco Popolare società cooperativa, per sentir accertare la nullità di un contratto di conto corrente e di due contratti di apertura di conto corrente che aveva concluso con la medesima convenuta, il 20 dicembre 2017 e il 2 gennaio 2008, in quanto, a suo dire, stipulati senza osservare la forma scritta.

L'attrice ha anche avanzato domanda di condanna della convenuta alla restituzione delle somme indebitamente percepite dalla medesima nel corso dei predetti rapporti a titolo di interessi usurari, sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello soggettivo, e di c.m.s.

Già in atto di citazione l'attrice ha anche esposto che, prima di promuovere il giudizio, aveva attivato il procedimento di mediazione, atteso che la controversia era soggetta ad esso, quale condizione di procedibilità della domanda, ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, decreto legislativo n. 28/2010, ma la controparte non aveva partecipato alla procedura, con la conseguenza che andava condannata ai sensi dell'art. 8, comma 4-bis, dello stesso testo normativo.

La convenuta si è costituita in giudizio, eccependo, in via preliminare di merito, l'estinzione per prescrizione del diritto dell'attrice ad ottenere la restituzione di somme non dovute in relazione al contratto di conto corrente e assumendo, con riguardo al merito, l'infondatezza delle domande avversarie.

La causa è giunta a decisione senza lo svolgimento di attività istruttoria, a seguito del rigetto da parte di questo giudice della richiesta di *ctu* contabile - bancaria avanzata dall'attrice.

L'astratta applicabilità al caso di specie dell'art. 8, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 28/2010.

Poiché è pacifico, oltre che documentato (si veda il verbale prodotto sub 17 dalla attrice), che la convenuta non ha partecipato alla procedura di mediazione obbligatoria promossa *ante causam* dalla Ecoinerti dovrebbe farsi applicazione dell'art. 8, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 28/2010.

Tale norma nel suo secondo periodo prevede infatti che il giudice condanna la parte che non ha partecipato alla mediazione obbligatoria *ex lege* senza giustificato motivo al versamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio.

L'utilizzo del tempo indicativo presente e la funzione chiaramente sanzionatoria della previsione, desumibile dalla circostanza che il pagamento va a vantaggio dello Stato e non della controparte processuale, inducono a ritenere che il giudice, in mancanza di una giustificazione dell'assenza, non gode di margini di discrezionalità e deve quindi provvedere d'ufficio ad applicare la sanzione (così la dottrina pressochè unanime e, in giurisprudenza, tra le altre, Trib. Roma, sez. distaccata Ostia, 4 luglio 2013; Trib. Roma, 30 novembre 2017), a prescindere dalla soccombenza nel giudizio conseguente (Trib. Verona, 13 maggio 2016).



È indubbio infatti che la irrogazione della sanzione è ricollegata dalla norma alla sola condotta di mancata partecipazione al procedimento di mediazione.

Secondo un orientamento giurisprudenziale poi, la condanna al pagamento di una somma ulteriore a titolo di contributo unificato, proprio perché prescinde dalla soccombenza, può essere emessa anche prima della decisione che conclude il giudizio, purché sia chiaro il motivo della mancata comparizione, motivo che può essere esplicitato dal convenuto già in comparsa di risposta o alla prima udienza, con conseguente possibilità di emettere in quest'ultima sede la relativa condanna (Trib. Palermo, sez. dist. Bagheria, 13 giugno 2012; Trib. Palermo 29 luglio 2015).

In ogni caso è evidente che l'onere di allegare e dimostrare il giustificato motivo di assenza grava sulla parte che non ha partecipato alla mediazione (così espressamente Trib. Roma-Ostia, 5 luglio 2012).

Nel caso di specie nelle note conclusive autorizzate l'istituto di credito ha sostenuto di aver fornito tale prova, avendo prodotto la missiva che a suo tempo aveva inviato all'organismo di mediazione per spiegare le ragioni della propria mancata partecipazione alla procedura (si tratta del doc. 7 di parte convenuta).

Orbene, tale documento non integra in nessun modo la prova richiesta per sottrarsi alla sanzione di legge.

In esso la convenuta aveva addotto a giustificazione della sua determinazione sia la contestazione degli assunti di controparte sia di non aver ricevuto l'istanza di mediazione sottoscritta dalla parte istante.

Quanto al primo motivo può escludersi che valga ad esonerare dalla partecipazione alla procedura di mediazione la convinzione della infondatezza in fatto o in diritto della pretesa di controparte poiché, se si ammettesse ciò, l'istituto verrebbe facilmente vanificato (Trib. Vasto, 23 aprile 2016).

Sul punto la giurisprudenza ha anche osservato, in maniera condivisibile, che, di per sé, la «litigiosità» tra le parti non giustifica il rifiuto di partecipare al procedimento di mediazione, giacché tale procedimento è rivolto proprio ad attenuare la litigiosità, tentando una composizione della lite basata su categorie concettuali del tutto differenti rispetto a quelle invocate in giudizio e che prescindono dalla attribuzione di torti e di ragioni (Trib. Termini Imerese, 9 maggio 2012).

Quanto invece al secondo rilievo, di ordine prettamente formale, sulla base del quale la convenuta si è sottratta alla mediazione, deve osservarsi che la sottoscrizione della istanza di attivazione della procedura non costituisce presupposto di validità della stessa anche perché alla sua mancanza può facilmente ovviarsi in un secondo momento, una volta che la parte abbia confermato la sua volontà di promuovere la mediazione.

La questione di legittimità costituzionale.

La norma che viene qui in rilievo è stata inserita nel decreto legislativo n. 28/2010 dall'art. 84, comma 1, lett. i), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza 272/2012, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del succitato decreto per eccesso di delega.

Essa è riproduttiva dell'art. 8, comma 5, del decreto legislativo n. 28/2010, che, al pari di altre previsioni di questo testo normativo, era stata oggetto di una declaratoria di incostituzionalità consequenziale nella predetta pronuncia.

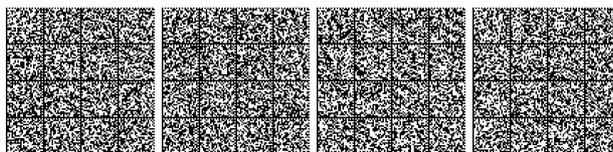
Ad avviso di questo giudice la previsione difetta dei requisiti di necessità ed urgenza legittimanti la sua adozione con decreto legge, ravvisati, secondo il preambolo del testo del provvedimento normativo nella «straordinaria necessità» ed urgenza di emanare disposizioni per la crescita economica e per la semplificazione del quadro amministrativo e normativo, nonché misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile, al fine di dare impulso al sistema produttivo del Paese attraverso il sostegno alle imprese, il rilancio delle infrastrutture, operando anche una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese.

Orbene, la possibilità di una verifica da parte della Corte costituzionale della sussistenza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, a prescindere dalla conversione o meno del provvedimento, è stata riconosciuta già con la sentenza n. 398 del 1998 che aveva peraltro precisato come tale scrutinio fosse consentito solo nei casi di «evidente mancanza», cioè quando «essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento».

Dopo alcune pronunce di segno contrario tale posizione è stata riaffermata in altre pronunce (cf: sent. n. 341 del 2003; nn. 6 e 178, 196, 285 del 2004; nn. 62 e 272 del 2005) ed in particolare nella sentenza n. 171 del 2007.

In quest'ultima decisione la Corte ha esplicitato ancor più chiaramente le ragioni a sostegno della sopra esposta conclusione:

a) da un lato la salvaguardia del corretto assetto dell'impianto delle fonti, che «è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso», con la conseguenza che «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie»;



b) in secondo luogo per il particolare legame tra decreto e legge di conversione, per cui in sede di conversione «il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge» (§ 5 del «Considerato in diritto»).

L'orientamento del giudice costituzionale, teso a controllare direttamente i presupposti del decreto-legge nonostante l'intervento della legge di conversione, è stato ulteriormente ribadito nelle sentenze n. 128 del 2008 e n. 22 del 2012, che pure hanno ritenuto non solo ammissibile ma anche fondata la questione dell'evidente mancanza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2, Cost. e, da ultimo, nelle pronunce nn. 10/2015, 287/2016 e 170/2017.

Secondo il giudice delle leggi l'evidente mancanza dei presupposti per la decretazione di urgenza, che, si noti, ben può riguardare ogni norma contenuta nel provvedimento normativo adottato in via d'urgenza, può essere desunta da elementi intrinseci od estrinseci alla decretazione e tra i secondi sono stati elencati: in primo luogo il preambolo del decreto-legge, dove è contenuta la giustificazione dei presupposti giuridici e dunque soprattutto dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto legge stesso; in secondo luogo l'analisi tecnico normativa che l'accompagna; in terzo luogo il contesto normativo nel quale il provvedimento va ad inserirsi.

Con riguardo a quest'ultimo indice la Corte ha anche precisato che il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Costituzione, va ricollegato «ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza 22/2012).

Questa lettura peraltro presuppone necessariamente, ad avviso di questo giudice, che le norme contenute nel decreto legge, oltre ad essere coerenti, sotto il profilo funzionale, rispetto alla urgente necessità di provvedere, abbiano il medesimo termine di efficacia poiché, in caso contrario, viene vanificata quella uniformità teleologica che le deve accomunare.

Orbene, tornando al caso di specie, proprio questo rilievo si può muovere alla norma sulle conseguenze sanzionatorie della mancata partecipazione alla mediazione senza giustificato motivo.

Infatti, sebbene sia stata inserita tra le «Misure per l'efficienza e del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile», di cui al titolo III del decreto-legge n. 69/2013, che possono ritenersi coerenti alle esigenze esposte nel preambolo del provvedimento normativo, la sua entrata in vigore è stata differita di trenta giorni rispetto al momento della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

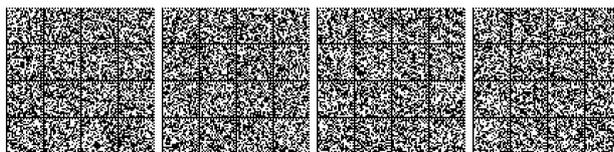
Si tratta di un elemento intrinseco alla medesima norma che, in conformità ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, ben può assunto a indice della «manifesta insussistenza» dei presupposti della sua necessità ed urgenza.

Si noti, peraltro, come la scelta di un così peculiare regime, non solo non è stata giustificata in nessun modo nella relazione alla legge di conversione del decreto-legge n. 69/2013, ma sia anche in evidente e stridente contrasto con quella, invero coerente con il tipo di provvedimento normativo adottato e con le esigenze ad esso sottostanti, di attribuire immediata efficacia a tutte le altre norme di tale testo normativo.

Infatti per esse è stata prevista, all'art. 86 del decreto-legge n. 69/2013, l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione del decreto-legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

La norma in esame confligge pertanto in primo luogo con l'art. 77 della Costituzione ma anche con l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 che stabilisce che: «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione» e che, pur non avendo sul piano formale *rango* costituzionale, esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (in questi termini *cfi*: Corte cost. 22/2012 e n. 170/2017).

La scelta di attribuire ad essa una efficacia differita, diversamente dalle altre norme del medesimo decreto-legge, aventi tutte la stessa finalità di contribuire a rendere maggiormente efficiente il sistema giudiziario, in quanto immotivata e priva di una ragione logica, contrasta anche con l'art. 3 Cost.



P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4-bis, secondo periodo del decreto legislativo n. 28/2010 e degli artt. 84, comma 1, lett. i) e comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n. 98, per contrasto con gli articoli 3 e 77, comma 2, della Costituzione;

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

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

Verona, 30 gennaio 2018

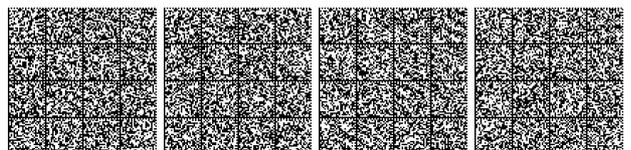
Il Giudice: VACCARI

18C00091

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-016) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 5,00

