

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 aprile 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





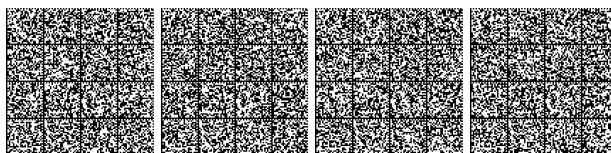
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

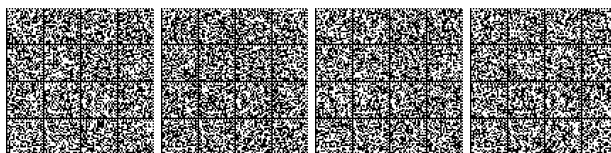
- N. **72.** Sentenza 7 febbraio - 12 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Disciplina transitoria in materia di personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale in servizio presso la Regione, nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale in relazione al d.lgs. n. 66 del 2003 (orario di lavoro; riposi giornalieri; assunzione di personale a tempo determinato) - Differimento del termine di vigenza della stessa disciplina transitoria.
 – Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 3; legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), art. 1, comma 1..... Pag. 1
- N. **73.** Sentenza 22 febbraio - 12 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Disposizioni varie in materia di edilizia e urbanistica (interventi edilizi straordinari su edifici esistenti in deroga agli strumenti urbanistici vigenti; retroattiva estensione agli edifici residenziali in fase di realizzazione, comprese le nuove costruzioni) e di sanità pubblica (limiti di spesa per il personale delle Aziende sanitarie).
 – Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), artt. 42, 44, commi 1, 2 e 3; legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16, art. 20, comma 4, come sostituito dall'art. 63, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2016..... Pag. 9
- N. **74.** Sentenza 22 febbraio - 12 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Parchi e aree naturali - Autorizzazione allo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali.
 – Legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), art. 4..... Pag. 18
- N. **75.** Sentenza 21 marzo - 12 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Rifiuti - Miscelazioni non vietate in base all'art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Previsione della non sottoposizione ad autorizzazione e a prescrizioni o limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste per legge.
 – Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), art. 49. Pag. 24
- N. **76.** Sentenza 8 marzo - 12 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Esclusione dal beneficio per le madri condannate per taluno dei delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*. Pag. 31



- N. 77. Sentenza 21 febbraio - 12 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Ambiente - Individuazione da parte della Giunta regionale, sulla base di “specifici criteri attuativi”, di corsi d’acqua aventi determinate caratteristiche, al fine di consentire una gradazione e una diversificazione di obblighi e adempimenti in materia di polizia idraulica.**
- Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), art. 1. Pag. 37
- N. 78. Ordinanza 8 marzo - 12 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Edilizia e urbanistica - Modifiche alla legge regionale n. 49 del 2009 - Disposizioni varie in materia di varianti al piano del parco.**
- Legge della Regione Liguria 22 dicembre 2015, n. 22, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 (Misure urgenti per il rilancio dell’attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio)», artt. 6, comma 3, 7, comma 6, e 8, comma 4. Pag. 41
- N. 79. Ordinanza 22 marzo - 12 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada - Pagamento a mezzo di bonifico bancario - Decorrenza dell’effetto solutorio.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 202, comma 2. Pag. 43
- N. 80. Sentenza 7 febbraio - 13 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (ambito applicativo, programmazione, regolamenti di contabilità, redazione ed approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, documento unico di programmazione, fondo di riserva, piano esecutivo di gestione, esercizio e gestione provvisori, variazioni al bilancio di previsione, funzioni dei revisori dei conti).**
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), artt. 2, 3, comma 1, 4, commi 1 e 4, 7, comma 4, 8, comma 1, 12, 14, comma 3, 15, commi 1 e 3, 16, 17, comma 2, 18, 37, comma 1, e 66; legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25, artt. 1, commi 2 e 3, 3, 4, comma 1, e 8, comma 1. Pag. 47
- N. 81. Sentenza 21 marzo - 13 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Bilancio e contabilità pubblica - Istituzione del “Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità” e del “Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Piazze locali e delle Forze dell’ordine”.**
- Legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016), dell’art. 12, commi 1, 2, 3 e 4. Pag. 77



- N. **82.** Sentenza 3 - 13 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Determinazione della retribuzione annua pensionabile per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti - Periodi contributivi ammessi alla "neutralizzazione".
 - Legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), dell'art. 3, ottavo comma. Pag. 84
- N. **83.** Sentenza 7 marzo - 13 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento penitenziario - Rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Legittimazione dell'internato a proporre la relativa istanza.
 - Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 35-ter, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 117..... Pag. 89
- N. **84.** Sentenza 7 marzo - 13 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica - Limiti di edificabilità - Salvezza dei limiti più restrittivi stabiliti da leggi regionali - Previsione di limiti aggiuntivi in caso di interventi a destinazione produttiva.
 - Decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», art. 9, comma 1, lettera b), trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)»..... Pag. 96
- N. **85.** Sentenza 22 marzo - 13 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Rifiuti solidi urbani - Scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio - Applicazione dell'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica.
 - Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), art. 7, comma 8..... Pag. 105
- N. **86.** Sentenza 7 marzo - 13 aprile 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Enti pubblici - Soppressione dell'ente pubblico economico denominato Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari e trasferimento dei compiti e attribuzioni alla Camera di commercio di Parma.
 - Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 7, comma 20. Pag. 116



N. 87. Sentenza 22 marzo - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione abitativa registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011 e prorogati dall'art. 5, comma 1-ter, del d.l. n. 47 del 2014 - Misura del canone locativo o indennità di occupazione dovuti dai conduttori tra la data di entrata in vigore del citato d.lgs. e il 16 luglio 2015.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 59, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo).....

Pag. 124

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2017 (della Regione Lombardia)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Omessa previsione della riassegnazione alle Regioni e agli enti locali, subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, delle risorse già di spettanza delle Province e Città metropolitane - Rideterminazione delle modalità e dell'entità del concorso alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome - Estensione all'anno 2020 della disciplina già prevista per gli anni 2016-2019 - Possibilità di prevedere versamenti da parte delle Regioni interessate.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), intero testo e art. 1, comma 528 [modificativo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"].....

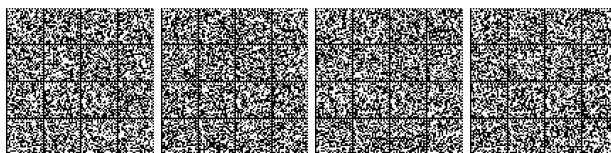
Pag. 131

N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2017 (della Provincia autonoma di Trento)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Norme riguardanti la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e la determinazione per l'anno 2019; la sottoscrizione, entro il 31 gennaio 2017, di singoli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare gli effetti finanziari di detta rideterminazione nonché, per le Regioni a statuto speciale, del contributo a loro carico previsto dall'intesa sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016; l'attuazione, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, delle previsioni, per l'anno 2017 e per gli anni successivi, contenute nell'intesa dell'11 febbraio 2016; il pareggio di bilancio degli enti territoriali; la definizione del concorso al conseguimento dei saldi di finanza pubblica degli enti territoriali; la specificazione delle entrate e spese finali ai fini della determinazione dell'equilibrio di bilancio; l'inclusione, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato con entrate finali; le misure sanzionatorie nei confronti degli enti locali in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio di bilancio; le misure premiali nei confronti degli enti locali in caso di raggiungimento dell'equilibrio di bilancio; l'esclusione delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dall'applicazione delle disposizioni dei commi 475 e 479 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 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, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, 394, 466, quarto periodo, 475, lett. *a*) e *b*), 479, lett. *a*), e 483, primo periodo, nella parte in cui richiama il comma 479. Pag. 136
- N. **52.** Ordinanza del Consiglio di Stato dell'8 febbraio 2017
Consiglio di Stato - Consiglieri vincitori di concorso - Trattamento economico - Benefici attribuiti ai sensi del nono comma dell'art. 4 della legge n. 425 del 1984 - Previsione, con norma d'interpretazione autentica, dell'abrogazione di tale disposizione dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992 - Previsione della perdita di efficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati in difformità dalla predetta interpretazione.
- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”), art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo. Pag. 149
- N. **53.** Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Catanzaro del 4 aprile 2016
Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario - Importi dovuti - Obbligo per chi ha proposto un'impugnazione, anche incidentale, respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile, di versare un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione stessa.
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo *A*)”), art. 13, comma 1-*quater*, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”). Pag. 160
- N. **54.** Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Venezia del 16 novembre 2016
Imposte sui redditi delle società - Determinazione della base imponibile - Sopravvenienze attive - Previsione che non si considerano sopravvenienze attive i versamenti dei soci in denaro o in natura a fondo perduto o in conto capitale - Inapplicabilità della disposizione alle contribuzioni a fondo perduto o in conto capitale poste in essere da soggetti diversi dai soci, ma che siano ugualmente cointeressati all'attività della società destinataria della contribuzione, perché consociati in un medesimo gruppo.
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), art. 88, comma quarto. Pag. 163





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 72

Sentenza 7 febbraio - 12 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Disciplina transitoria in materia di personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale in servizio presso la Regione, nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale in relazione al d.lgs. n. 66 del 2003 (orario di lavoro; riposi giornalieri; assunzione di personale a tempo determinato) - Differimento del termine di vigenza della stessa disciplina transitoria.

- Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 3; legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), art. 1, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

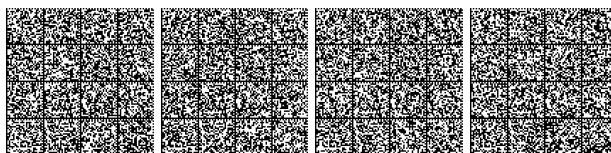
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53, sostituendo le parole «31 luglio 2016» con le parole «31 dicembre 2016», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 22-26 gennaio e il 30 settembre-4 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 1° febbraio ed il 4 ottobre 2016 ed iscritti ai nn. 4 e 57 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 22-26 gennaio 2016 e depositato il 1° febbraio 2016, (reg. ric. n. 4 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161).

1.1.- Il ricorrente rappresenta che l'art. 2, comma 1, della citata legge regionale, così dispone: «Nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale, in relazione alle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 66/2003, fermi restando i principi della protezione della sicurezza dei lavoratori e dei pazienti e comunque non oltre il 31 luglio 2016: *a*) per il calcolo della durata massima settimanale di 48 ore dell'orario di lavoro di cui all'art. 4 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, il periodo di riferimento è di mesi dodici in linea con quanto previsto dal comma 4 del predetto articolo; *b*) (*omissis*); *c*) i riposi giornalieri inferiori ad undici ore sono possibili in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano di garantire la continuità dell'assistenza come accertati dai responsabili dei servizi sanitari interessati; *d*) (*omissis*)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione di cui alla lettera *a*) dell'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame si pone in contrasto con l'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), il quale prevede che la durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario, e che tale durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi.

Al riguardo, il ricorrente evidenzia che, in attuazione della ricordata normativa europea, il comma 4 del medesimo art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003, prevede che solo i contratti collettivi di lavoro possano elevare tale periodo di quattro mesi fino a sei mesi, ovvero fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi.

Assume, pertanto, la difesa erariale che la disposizione regionale in esame violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in quanto non rispetta i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e invade la materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza statale.

Relativamente alla disposizione di cui alla lettera *c*) del medesimo art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, il ricorrente ritiene che essa si pone in contrasto con il disposto dell'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, secondo cui: «Ferma restando la durata normale dell'orario settimanale, il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità».

Conseguentemente, l'Avvocatura generale dello Stato assume che anche la predetta previsione normativa regionale viola l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *l*), Cost., per gli stessi motivi su enunciati.

L'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che le ricordate norme statali di cui agli artt. 4, comma 2, e 7 del d.lgs. n. 66 del 2003 erano state dichiarate «non applicabili» al personale sanitario del Servizio sanitario nazionale dall'art. 41, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), e dall'art. 17, comma 6-*bis*, del d.lgs. n. 66 del 2003, introdotto dall'art. 3, comma 85, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)».

Aggiungeva la difesa erariale che le predette previsioni normative di carattere derogatorio avevano determinato l'apertura, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione contro l'Italia per violazione delle menzionate direttive europee vigenti in materia, ed in particolare degli articoli 6 e 3 della direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro).

Pertanto, al fine di risolvere positivamente la citata procedura di infrazione, il legislatore è intervenuto con l'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-*bis*), prevedendo l'abrogazione, decorsi dodici mesi dalla sua entrata in vigore, della citata normativa derogatoria, e quindi dal 25 novembre 2015.

Evidenzia l'Avvocatura generale dello Stato che la predetta norma transitoria era, altresì, volta a consentire alle regioni, come disposto al comma 2, di realizzare, entro tale termine, appositi processi di riorganizzazione finalizzati ad una più efficiente allocazione delle risorse umane, disponibili a legislazione vigente, tenendo anche conto di quanto previsto dell'articolo 15, comma 13, lettera *c*), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione



della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), che ha previsto l'adeguamento da parte delle regioni e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, delle dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici, per effetto della riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati; disposizione cui è stata data attuazione con il decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera).

Precisa ancora il ricorrente che il comma 3 del menzionato art. 14 della legge n. 161 del 2014 ha poi previsto, conformemente a quanto consentito dall'articolo 17, paragrafo 3, lettera c), della richiamata direttiva 2003/88/CE, che: «Nel rispetto di quanto previsto dall'art. 17 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, i contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto sanità disciplinano le deroghe alle disposizioni in materia di riposo giornaliero del personale del Servizio sanitario nazionale preposto ai servizi relativi all'accettazione, al trattamento e alle cure, prevedendo altresì equivalenti periodi di riposo compensativo, immediatamente successivi al periodo di lavoro da compensare, ovvero, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per ragioni oggettive, adeguate misure di protezione del personale stesso».

Il ricorrente evidenzia, poi, che il medesimo comma ha previsto che, nelle more del rinnovo dei contratti collettivi vigenti, le disposizioni contrattuali in materia di durata settimanale dell'orario di lavoro e di riposo giornaliero, attuative delle norme abrogate, cessano di avere applicazione a decorrere dalla data di loro abrogazione stabilita dal comma 1 dell'art. 14 e, dunque, dallo stesso 25 novembre 2015.

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che, proprio a seguito della pubblicazione della citata legge n. 161 del 2014, la ricordata procedura di infrazione è stata archiviata.

1.2.- Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 3, comma 1, della legge regionale in esame, secondo cui: «Le Aziende Sanitarie regionali sono autorizzate, fino al 31 luglio 2016, all'acquisizione di personale sanitario a tempo determinato, anche nella forma di lavoro in somministrazione, fino ad una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente in caso di maternità, malattia, aspettative, fruizione di altri benefici, distacchi, comandi e permessi previsti dalla normativa. Tale costo non viene computato agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale non rispetterebbe i vincoli recati dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale, contrastando con la disciplina statale di riferimento e, in particolare, con l'art. 2, commi 71 e 72, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», nonché con l'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare, l'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009 dispone: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, per il triennio 2007-2009, gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni. [...]». Ai fini dell'applicazione di tale previsione, il comma 71 e il successivo comma 72 del medesimo art. 2 dettano, poi, specifiche indicazioni in ordine, rispettivamente, ai criteri di computo delle spese per il personale, e all'adozione di interventi di programmazione e di organizzazione da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa così previsti.

A sua volta, l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 dispone: «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio



di cui all'articolo 70, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale [...].».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata, derogando ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalle suddette norme statali, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, la disposizione, omettendo di indicare la copertura economica delle spese derivanti dall'assunzione a termine del predetto personale, violerebbe, altresì, l'art. 81 Cost.

1.3.- La Regione Basilicata non si è costituita.

2.- Con il secondo ricorso, notificato e depositato in data 4 ottobre 2016 (reg. ric. n. 57 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri propone questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *l*), Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui modifica il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, sostituendo le parole «31 luglio 2016» con le parole «31 dicembre 2016».

Il ricorrente deduce che la norma censurata «proroga, di fatto consolidandone gli effetti, la disciplina transitoria di cui all'art. 2 della l.r. n. 53/2015» (già oggetto del ricorso iscritto al n. 4 del 2016) «e, in tal modo, reitera, aggravandole, le violazioni dei principi costituzionali già denunciate in sede di impugnativa della legge sulla quale interviene».

Ad avviso dell'Avvocatura, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016, sarebbe dunque *in parte qua* costituzionalmente illegittimo, nella misura in cui reitera le già denunciate violazioni dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Nel riproporre le argomentazioni già svolte a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, l'Avvocatura ha avanzato richiesta di riunione «per evidenti ragioni di connessione soggettiva e oggettiva» del ricorso così proposto, al ricorso n. 4 del 2016.

2.1.- Neanche in tale giudizio la Regione Basilicata si è costituita.

2.2.- In prossimità dell'udienza, il ricorrente ha depositato unica memoria in riferimento ai due ricorsi proposti, insistendo, in particolare, per la declaratoria della illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, oggetto del ricorso n. 4 del 2016 e di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016, oggetto del ricorso n. 57 del 2016.

Al riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce che le nuove norme sull'orario di lavoro introdotte con la legge n. 161 del 2014, applicabili al personale delle aeree dirigenziali e del ruolo del Servizio sanitario nazionale, hanno consentito alla Commissione Europea di rinunciare, con atto del 17 dicembre 2014, agli atti concernenti la procedura di infrazione comunitaria, attivata dalla Commissione medesima con atto 1° aprile 2014, per assunta violazione degli artt. 3, 16 e 17, paragrafo 2, della direttiva 2003/88/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro del personale del Servizio sanitario nazionale, e che, per effetto di tale rinuncia, la causa C-124/14 è stata cancellata dal ruolo della Corte di Giustizia.

Deduce, altresì, il ricorrente che «La Corte di Giustizia ha più volte affermato che queste disposizioni, contenute nelle direttive citate ed ora introdotte anche nell'ordinamento statale italiano, relative alla determinazione dell'orario di lavoro del personale del Servizio sanitario hanno natura di norme inderogabili e sono immediatamente applicabili negli Stati dell'Unione anche nei confronti dei singoli». In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, «da ultimo, con sentenza emessa in data 23 dicembre 2015 nella causa C-180/14 - Commissione c. Grecia - la Corte di Giustizia ha statuito che la normativa greca è in contrasto con il diritto dell'Unione nella parte in cui, consentendo ai medici di lavorare consecutivamente 24 ore o più, non ha applicato la durata massima di 48 ore dell'orario di lavoro settimanale e non ha previsto un tempo minimo di riposo giornaliero né un periodo di riposo compensativo».

Pur rilevato che, medio tempore, è intervenuta la cessazione di efficacia delle disposizioni regionali impugnate, il ricorrente ribadisce, tuttavia, l'interesse dello Stato a conseguire la pronuncia di incostituzionalità, attesa anche la pendenza davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria di numerosi giudizi civili intesi ad ottenere il risarcimento dei danni



subiti dal personale sanitario per effetto della mancata o incompleta attuazione del diritto dell'Unione Europea in tema di determinazione dell'orario di lavoro dei medici e del personale del Servizio sanitario nazionale.

In proposito, la difesa erariale evidenzia che la Commissione europea ha avviato una nuova procedura di infrazione proprio in relazione all'emanazione, da parte della Regione Basilicata, della legge regionale n. 53 del 2015 (caso EU Pilot 8414/16 EMPL, procedura specificamente avviata per ottenere informazioni in merito alla compatibilità della normativa regionale con la direttiva 2003/88/CE) e che «la Commissione, a seguito di colloqui intervenuti con lo Stato italiano - che ha confermato la pendenza dei due ricorsi proposti avanti a codesta Ecc.ma Corte (note Ministero della Salute 14.06.2016 n. 3971 e 28.06.2016, n. 4226) - ha sospeso la procedura in attesa dell'esito del giudizio di legittimità costituzionale pendente».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 4 del 2016, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), recanti una disciplina transitoria e temporanea in materia di personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale, in servizio presso la Regione Basilicata, al dichiarato fine di «garantire la piena attuazione di quanto disposto dall'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 ed assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e l'ottimale funzionamento delle strutture».

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015 dispone che «Nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale in relazione alle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 66/2003 [...] e comunque non oltre il 31 luglio 2016», per il calcolo della durata massima settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro, il periodo di riferimento è di dodici mesi (lettera *a*), e che sono possibili riposi giornalieri inferiori a undici ore, in presenza di eventi eccezionali non prevedibili (lettera *c*).

Il ricorrente ritiene che le predette disposizioni violino l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto disattendono previsioni dettate dalla normativa comunitaria, e l'art. 117, terzo comma, lettera *l*), Cost., in quanto la materia dell'ordinamento civile è riservata allo Stato.

A sua volta, l'art. 3, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015 autorizza le Aziende Sanitarie Locali della Regione, fino alla medesima data del 31 luglio 2016, ad acquisire personale sanitario a tempo determinato, anche attraverso agenzie di somministrazione, fino ad una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza di personale dipendente che prevedono la conservazione del posto di lavoro (maternità, malattia, aspettativa, distacchi, comandi, permessi e fruizione di altri benefici), stabilendo che tale costo non è computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale regionale.

Il ricorrente assume che tale disposizione, nel disattendere norme statali costituenti principi di coordinamento della finanza pubblica, violi l'art. 117, terzo comma, Cost. e, nel non prevedere la copertura economica delle spese da essa derivanti, violi, altresì, l'art. 81 Cost.

Successivamente, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 57 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *l*), Cost., la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui differisce dal 31 luglio 2016 al 31 dicembre 2016 il termine della disciplina transitoria dettata dalle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, oggetto del ricorso n. 4 del 2016.

2.- I due ricorsi hanno un oggetto e questioni parzialmente comuni e, pertanto, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con una unica pronuncia.

3.- Sempre in via preliminare, si rileva che le disposizioni censurate hanno esaurito la loro efficacia: il 31 dicembre 2016, le disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, concernenti l'orario di lavoro e il regime dei riposi giornalieri; il 31 luglio 2016, le disposizioni di cui all'art. 3 della medesima legge regionale, concernenti la facoltà attribuita alle Aziende Sanitarie regionali di assumere personale a tempo determinato, per le finalità ivi indicate.

Tuttavia, tale circostanza non incide sulla definizione delle questioni proposte, in quanto le disposizioni censurate, come presumibile, hanno avuto applicazione. Inoltre, con riguardo specifico alle questioni relative alla disciplina dell'orario di lavoro del personale sanitario, il permanere dell'interesse del ricorrente alla definizione del giudizio è



attestato, per i profili dallo stesso evidenziati, anche dalla pendenza di una procedura di infrazione comunitaria, relativa alle previsioni regionali censurate.

4.- Con i ricorsi in esame sono promosse due distinte questioni di legittimità costituzionale: la prima, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *l*), Cost., concernente gli interventi del legislatore regionale in materia di orario di lavoro settimanale e di riposi giornalieri per il personale del SSN, destinati ad operare in via transitoria fino al 31 luglio 2016 (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere a e c, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015), termine poi differito al 31 dicembre 2016 dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016; la seconda, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81 Cost., concernente la autorizzazione, prevista dall'art. 3 della citata legge regionale n. 53 del 2015, alle Aziende Sanitarie regionali di acquisire, fino al 31 luglio 2016, personale sanitario a tempo determinato.

4.1.- Entrambe le questioni risultano fondate, nei termini di seguito indicati.

4.2.- Con riferimento alla prima delle questioni in esame, questa Corte rileva che le disposizioni regionali censurate in materia di orario di lavoro del personale sanitario incidono su aspetti disciplinati dalla normativa statale, applicabile anche all'orario di lavoro del personale delle aree dirigenziali e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, in base al combinato disposto degli artt. 4, 7 e 17 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), e dell'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Disposizioni per adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge europea 213-bis).

In particolare, come evidenziato dal ricorrente, la citata disposizione di cui all'art. 14 della legge n. 161 del 2014 è stata espressamente adottata a seguito della procedura di infrazione n. 2011/4185, nella quale era stata contestata all'Italia la non conformità alla normativa europea in materia di orario di lavoro delle disposizioni relative al personale delle aree dirigenziali degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale, previste dal comma 13 dell'art. 41 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e, per il personale del ruolo sanitario del SSN, dal comma 6-bis dell'art. 17 del d.lgs. n. 66 del 2003, introdotto dall'art. 3, comma 85, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)».

Il medesimo art. 14 della legge n. 161 del 2014 aveva, peraltro, disposto che l'abrogazione delle citate disposizioni intervenisse decorsi dodici mesi dalla entrata in vigore della legge stessa, così come che, dalla medesima data, cessassero di avere applicazione le disposizioni dei contratti collettivi adottate in base alle norme così adottate.

In tale quadro normativo, intervengono le disposizioni regionali censurate.

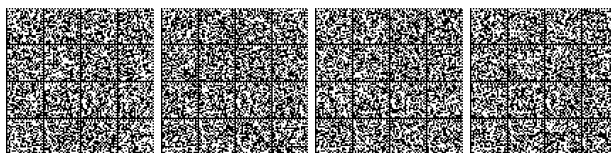
Osserva la Corte che, contrariamente a quanto affermato nell'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, secondo cui l'intervento sarebbe adottato «al fine di garantire la piena attuazione di quanto disposto dall'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161», le disposizioni introducono, in realtà, discipline difformi rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale.

In proposito, è significativo che l'adozione della legge è intervenuta il 26 novembre 2015, all'indomani della scadenza del predetto termine del regime transitorio disposto dalla normativa nazionale, così configurando una proroga per il personale sanitario regionale, del ricordato regime transitorio previsto dall'art. 14 della legge n. 161 del 2014, cessato il 25 novembre 2015.

Nello specifico, per il calcolo della durata settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro, l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, viene a determinare in dodici mesi il periodo di riferimento, assumendo contraddittoriamente che ciò sarebbe in linea con l'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003.

L'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003 stabilisce invece chiaramente che il periodo di riferimento non può superare i quattro mesi, demandando ai soli contratti collettivi di lavoro la possibilità di portare a sei mesi detto periodo o, anche fino a dodici mesi, ma esclusivamente a fronte di specifiche ragioni obiettive, tecniche o organizzative individuate dai medesimi contratti.

Ciò in conformità a quanto disposto dal legislatore europeo con la direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), sostitutiva della direttiva 93/104/CE del 23 novembre 1993 (Direttiva del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro): rispettivamente, l'art. 6 per la durata massima; l'art. 16, lettera *b*), per il periodo di riferimento non superiore a quattro mesi; gli artt. 18 e 19, per la possibilità di deroghe mediante contratto collettivo, nei limiti di sei mesi o, per ragioni oggettive, fino a dodici mesi.



Quanto ai riposi giornalieri, l'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, in conformità a quanto disposto dall'art. 3 della direttiva 2003/88/CE, riconosce il diritto del lavoratore a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il medesimo decreto legislativo prevede, all'art. 17, la possibilità di derogare a tale disposizione mediante contratti collettivi stipulati a livello nazionale con le organizzazioni sindacali comparative più rappresentative.

Diversamente, la disposizione censurata di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, prevede che il limite così posto dall'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003 possa essere - direttamente - derogato in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano la continuità dell'assistenza, come accertata dai responsabili dei servizi sanitari interessati.

Risulta, dunque, evidente che le due previsioni regionali censurate ledono la riserva che il legislatore nazionale ha assegnato in via esclusiva all'autonomia collettiva di poter derogare, entro precisi limiti e a determinate condizioni, alle disposizioni in materia di durata massima settimanale del lavoro e di riposo giornaliero, poste dal legislatore nazionale stesso in via generale.

A fronte di ciò la normativa regionale censurata deve ritenersi anzitutto lesiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disciplina dei vari aspetti della definizione del tempo della prestazione lavorativa è parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, rientra nell'ordinamento civile (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2016, n. 178 del 2015, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010).

Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di affermare, in riferimento alle ferie - costituenti anch'esse una manifestazione della disciplina della articolazione del tempo della prestazione lavorativa - che l'istituto è «parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro», rientrante nella esclusiva competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 286 del 2013).

Né a tali considerazioni potrebbe eventualmente opporsi la rilevanza che la regolazione dell'orario di lavoro del personale pubblico regionale assume sugli assetti organizzativi dei servizi che la regione deve assicurare, trattandosi di competenza residuale che deve esercitarsi nel rispetto dei limiti derivanti da altre competenze statali, quali appunto quelle in materia di ordinamento civile.

Pertanto, la regione, al fine di assolvere alle proprie inderogabili funzioni, dovrà adottare interventi di carattere organizzativo e di razionalizzazione, tra i quali modalità più efficienti di utilizzo delle risorse umane disponibili.

4.3.- Resta, pertanto, assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

4.4.- Le predette considerazioni, riferite alla impugnata previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, si estendono conseguentemente alla proroga della loro vigenza al 31 dicembre 2016, disposta dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016, avendo essa rinnovato e prolungato la riscontrata violazione costituzionale.

5.- La seconda questione di legittimità è promossa in riferimento all'art. 3 della stessa legge della Regione Basilicata n. 53 del 2015.

La previsione normativa impugnata autorizza le Aziende Sanitarie regionali, fino al 31 luglio 2016, all'acquisizione di personale sanitario a tempo determinato, anche nella forma di lavoro in somministrazione, per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente in caso di diritto alla conservazione del posto di lavoro. La norma censurata dispone, poi, che il costo derivante da tali assunzioni non è computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale.

Il ricorrente assume che la disposizione regionale si ponga in contrasto con i limiti di assunzione di personale a tempo determinato, nelle varie tipologie contrattuali, posti per le pubbliche amministrazioni dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in tal modo ledendo i principi di coordinamento della finanza pubblica, che le predette disposizioni statali configurano.

La norma regionale in esame risulta in contrasto con le disposizioni nazionali innanzi invocate dal ricorrente ed, in particolare, con la previsione di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 che, ai fini del presente giudizio, assume peculiare rilievo quale norma interposta.

Difatti la norma censurata autorizza, come si è visto, le aziende sanitarie regionali fino al 31 luglio 2016 ad acquisire personale sanitario a tempo determinato, anche in forma di lavoro in somministrazione, per una spesa massima



complessiva pari al costo sostenuto nel 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente nei diversi casi in cui sia previsto il diritto alla conservazione del posto di lavoro. La relazione illustrativa e tecnico-finanziaria della legge regionale in esame chiarisce che tale costo è quello sostenuto «per sopperire al deficit di prestazioni orarie dovute a maternità, malattia, aspettative, fruizione di altri benefici, distacchi, comandi e permessi previsti dalla normativa».

La norma regionale si riferisce, dunque, a determinate assunzioni a termine per specifiche finalità.

L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, invece, stabilisce la possibilità, da qualsiasi finalità motivata, per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale a tempo determinato - o con convenzioni, ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa - nel limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009 per le stesse finalità, vale a dire per le medesime tipologie di utilizzo di risorse umane.

La riscontrata difformità della disposizione censurata rispetto alla predetta normativa nazionale di riferimento, e il fatto che essa dispone che il costo delle contemplate assunzioni non è computabile «agli effetti del rispetto di tutti vincoli di spesa complessiva del personale stabilita dalla normativa nazionale e regionale», comporta in modo inequivoco la sua incompatibilità con i vincoli di spesa complessivamente posti dal legislatore statale per le assunzioni di personale a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni, comprese le regioni.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare ripetutamente, proprio in riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che lo Stato, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, può legittimamente porre, anche alle regioni, limiti alle possibilità di assunzione a tempo determinato, e che la predetta disposizione costituisce principio generale di coordinamento della finanza pubblica, ai quali si devono adeguare le regioni stesse, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenze n. 61 del 2014, n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012).

Pertanto, la norma regionale scrutinata, non adeguandosi alle disposizioni adottate dal legislatore nazionale in tema di contenimento delle spese per l'acquisizione di personale a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni e gli enti del Servizio sanitario nazionale, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Resta, conseguentemente, assorbita la censura relativa all'art. 81 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui dispone che «all'art. 2, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53, la data del "31 luglio 2016" è sostituita dalla data del "31 dicembre 2016"».

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 73

Sentenza 22 febbraio - 12 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di edilizia e urbanistica (interventi edilizi straordinari su edifici esistenti in deroga agli strumenti urbanistici vigenti; retroattiva estensione agli edifici residenziali in fase di realizzazione, comprese le nuove costruzioni) e di sanità pubblica (limiti di spesa per il personale delle Aziende sanitarie).

- Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), artt. 42, 44, commi 1, 2 e 3; legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16, art. 20, comma 4, come sostituito dall'art. 63, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2016.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 42, 44, commi 1, 2 e 3, e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-6 maggio 2016, depositato in cancelleria il 4 maggio 2016 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2016.

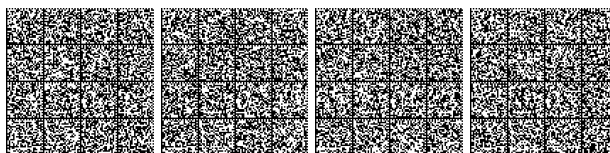
Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, notificato il 3-6 maggio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 42, 44 e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), pubblicata nel BUR Basilicata n. 9 del 4 marzo 2016, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- Evidenzia il ricorrente che l'art. 42 della legge regionale impugnata interpreta autenticamente l'art. 3 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente). La norma interpretata prevede, nella sua prima parte, che: «La Regione Basilicata, per le finalità di cui all'art. 1, in deroga agli strumenti urbanistici comunali vigenti e all'art. 44 della legge regionale n. 23/1999, promuove il rinnovamento e la sostituzione del patrimonio edilizio esistente realizzato dopo il 1942 che non abbia un adeguato livello di protezione sismica rispetto alle norme tecniche vigenti o che non abbia adeguati livelli di prestazione energetica». La stessa norma, ancora, prevede, sempre nel primo comma, che in ragione di



siffatte finalità «[...] sono consentiti interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva entro il limite max del 30%».

Ciò premesso, la disposizione impugnata recita testualmente: «1. L'articolo 3, comma 1 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25, come modificato dall'articolo 4 della legge regionale 3 dicembre 2012, n. 25, nella parte in cui prevede che: "A tal fine sono consentiti interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva entro il limite max del 30%", va interpretato con continuità temporale nel senso che: "tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità"».

2.1.- Ad avviso del Governo la disposizione censurata, seppure qualificata dallo stesso legislatore regionale in termini di norma di interpretazione autentica, non si pone in linea con le indicazioni offerte dalla Corte Costituzionale nello scrutinare, attraverso il parametro offerto dall'art. 3 Cost., la legittimità delle norme di interpretazione autentica o comunque delle norme dotate di efficacia retroattiva: non assegna, infatti, alla norma interpretata un significato già in questa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario; né, ancora, vale a chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o consente di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e della eguaglianza dei cittadini, principi di preminente interesse costituzionale. Piuttosto, lungi dal fornire un'interpretazione possibile del testo della legge impugnata, ne amplia all'evidenza l'estensione, così da legittimare le relative deroghe volumetriche ad interventi su edifici (quelli residenziali in fase di realizzazione) che non ne avrebbero in alcun modo potuto beneficiare a mente della predetta disciplina regionale del 2009.

Né, ancora, si rimarca da parte del ricorrente, la retroattività della disposizione *de qua* finisce comunque per trovare giustificazione nella tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; si mostra, per contro, lesiva dei principi prima richiamati ed in particolare della certezza dell'ordinamento giuridico e dell'affidamento dei soggetti destinatari.

3.- Il Governo muove analoghe contestazioni nei confronti dell'art. 44 della legge regionale in esame.

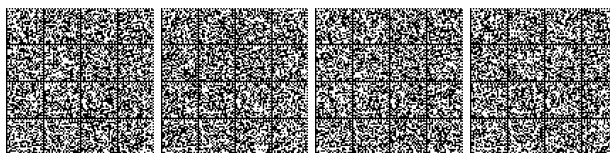
3.1.- Segnala, a tal fine, il ricorrente che con i primi due commi della norma censurata si interpretano autenticamente le disposizioni rispettivamente contenute nell'art. 8, commi 1-*bis* e 1-*ter*, della citata legge n. 25 del 2009. In particolare, si precisa che tali ultime due disposizioni, dettate in relazione ai titoli abilitativi funzionali alle opere di ristrutturazione con demolizione e successiva ricostruzione considerate dall'art. 3 della stessa legge, nel riferirsi ai relativi interventi edilizi in deroga, devono ritenersi applicabili «[...] anche agli edifici in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità, compreso quelli aventi ad oggetto nuove costruzioni, così come definito dal D.P.R. n. 380/2001»

Ne consegue, secondo quanto prospettato nel ricorso, che tramite le due disposizioni impugnate ed in ragione del significato interpretativo dalle stesse dettato, viene estesa retroattivamente, sin dalla entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 2009, la possibilità di assentire interventi in deroga anche su edifici in fase di realizzazione, comprese le nuove costruzioni.

3.2.- Con il ricorso si censura anche il comma 3 dell'art. 44 della legge impugnata, con il quale il legislatore regionale ha attribuito, in via generalizzata, natura di norme di «interpretazione normativa» a tutte le modifiche della citata legge n. 25 del 2009 apportate dalla legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015).

In particolare, nel ricorso si fa riferimento alle modifiche apportate al comma 3-*bis* dell'art. 2 della legge n. 25 del 2009, dall'art. 9 della legge n. 4 del 2015, destinata ad operare retroattivamente perché avente natura assertivamente interpretativa; a quelle previste dall'art. 10 della legge n. 4 del 2015, cadute sugli artt. 2, commi 1 e 3-*quinqies*, e 9 della legge n. 25 del 2009; ancora, alle modifiche dettate dall'art. 11 della legge n. 4 del 2015, relative all'art. 2, comma 3-*quater*, della legge n. 25 del 2009; alle modifiche apportate dall'art. 12 della citata legge del 2015, con il quale è stato innovato il comma 5 dell'art. 3 della legge del 2009 e sono stati introdotti i commi 5-*sexies* e 5-*septies* dello stesso articolo; infine, alle modifiche apportate dall'art. 13 della legge n. 4 del 2015 a modifica del comma 1-*ter* dell'art. 5 della richiamata legge n. 25 del 2009.

Anche in questo caso, si rimarca nel ricorso, le predette disposizioni sarebbero illegittime perché fanno retroagire l'efficacia di tali norme in contrasto con l'art. 3 Cost., violazione parimenti sostanziata dalle medesime ragioni di doglianza in precedenza rassegnate per le altre norme censurate.



4.- Gli artt. 42 e 44 oggetto di impugnazione, secondo il ricorrente, travalicano inoltre i limiti della potestà legislativa regionale, invadendo l'ambito assegnato alla legge dello Stato in materia di «governo del territorio» ex art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.- Segnatamente, le disposizioni impugnate, una volta che se ne riconosca la legittima natura retroattiva, sarebbero in conflitto con gli artt. 36 e 37, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», evocati quali parametri interposti; norme, queste ultime, cui questa Corte ha in precedenza ascritto la natura di principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e che presuppongono, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, la c.d. «doppia conformità», intesa come conformità dell'intervento sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda. Per contro, grazie alla retroattività delle norme in contestazione, la portata derogatoria della legge regionale n. 25 del 2009 finirebbe per rendere legittimi ex post interventi che, eseguiti medio tempore, al momento della loro realizzazione non erano conformi agli strumenti urbanistici all'epoca vigenti.

4.2.- Le disposizioni censurate, se ritenute legittimamente retroattive, sarebbero inoltre in conflitto con il disposto dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, che, al comma 10, esclude che gli interventi edilizi in deroga, oggetto della normativa di interesse, possano «riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

5.- Il ricorrente censura altresì l'art. 63, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2016. Tale disposizione sarebbe in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, riservati alla competenza statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., dettati in materia di contenimento della spesa per il personale degli enti del servizio sanitario.

5.1.- Nel ricorso si evidenzia che la norma impugnata detta disposizioni in materia di limiti di spesa per il personale delle Aziende sanitarie. In particolare, prevede che: «Il comma 4 dell'articolo 20 della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16 come modificato dall'articolo 1 della legge regionale 13 agosto 2015, n. 36 è così sostituito: “4. In ogni caso la spesa complessiva del personale per le Aziende Sanitarie provinciali di Potenza e Matera nonché per l'Azienda Ospedaliera Regionale San Carlo di Potenza, al netto dei rinnovi contrattuali intervenuti successivamente all'anno 2004, non può essere superiore a quella dell'anno precedente, così come risultante da idonea attestazione aziendale. In attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, la Giunta regionale adotta un programma pluriennale di graduale riduzione della spesa del personale delle Aziende ed Enti del servizio sanitario regionale, al fine di garantire l'obiettivo, previsto per l'anno 2020, di una spesa complessiva del personale pari a quella sostenuta nell'anno 2004 ridotta dell'1,4% al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004, individuando il limite di spesa annuale per ciascuna Azienda.”».

5.2.- Il ricorrente rimarca che, ai sensi dell'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», era previsto che «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, per il triennio 2007-2009, gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma, le spese per il personale sono considerate al netto: a) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; b) per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004. Sono comunque fatte salve, e devono essere escluse sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'articolo 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

Si segnala, ancora, che, ai sensi del successivo comma 72, gli enti destinatari delle disposizioni di cui al comma 71 - nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni, anche in connessione con i processi di riorganizzazione, ivi compresi quelli di razionalizzazione ed efficientamento della rete ospedaliera, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dal medesimo comma - predispongono un programma annuale di revisione delle consistenze di personale dipendente a tempo indeterminato, determinato, che presta servizio con contratti di collaborazione coor-



dinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva per il personale, con conseguente ridimensionamento dei pertinenti fondi della contrattazione integrativa.

Le disposizioni citate da ultimo, evidenzia ancora il ricorrente, benché riferite al triennio 2010-2012, sono state successivamente estese agli anni dal 2013 al 2020, ai sensi dell'art. 17, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

5.3.- Ciò premesso, la disposizione censurata, nella parte in cui esclude, dal computo della spesa cui applicare il predetto obiettivo di risparmio, il «personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture», finisce per compromettere, a livello regionale, l'osservanza degli obiettivi di contenimento della spesa di personale previsti dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009 e dall'art. 17, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011, le cui disposizioni si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.

Di qui la addotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per effetto del contrasto della disciplina regionale con la disciplina statale evocata come parametro interposto.

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

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, 44 e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, le prime due disposizioni, per quanto definite di interpretazione autentica, avrebbero un contenuto innovativo retroattivo, non giustificato ex art. 3 Cost., e sarebbero in conflitto con i principi fondamentali dettati, in materia di governo del territorio, dagli artt. 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito: *TUE*), nonché dal comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

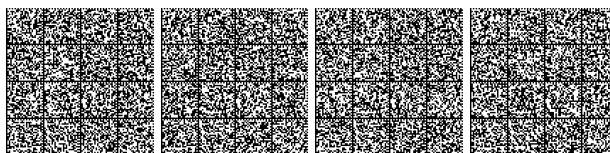
L'ultima delle disposizioni censurate sarebbe, invece, in conflitto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sul tema del contenimento delle spese del personale sanitario.

Di qui il riferimento al terzo comma dell'art. 117 Cost., evocato in ragione del rilevato contrasto con i principi dettati dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2010)».

2.- Le disposizioni contenute negli artt. 42 e 44 della legge impugnata sono qualificate dallo stesso legislatore regionale norme di interpretazione autentica. Mirano, in particolare, a fornire il senso, vincolante per l'interprete, da assegnare ad alcune disposizioni contenute nella legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente).

2.1.- L'art. 42 della legge regionale n. 5 del 2016 avrebbe il compito di offrire l'effettivo significato da ascrivere alla locuzione «edifici esistenti» contenuta nel comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 25 del 2009. In particolare, in forza della norma censurata, il disposto del citato art. 3, nella parte in cui si riferisce agli «[...] interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva entro il limite max del 30%», realizzati, in deroga agli strumenti urbanistici, per le finalità di cui all'art. 1 della stessa legge n. 25 del 2009 e nell'ottica di promuovere «[...] il rinnovamento e la sostituzione del patrimonio edilizio esistente realizzato dopo il 1942 che non abbia un adeguato livello di protezione sismica rispetto alle norme tecniche vigenti o che non abbia adeguati livelli di prestazione energetica», deve essere «[...] interpretato con continuità temporale nel senso che: "tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità"».

2.2.- Il Governo impugna anche l'art. 44 della legge regionale in esame, i cui primi due commi si pongono in evidente continuità con la disposizione di cui all'art. 42.



Con tali commi, come esplicitato nella rubrica, si afferma di voler procedere ad una interpretazione autentica rispettivamente relativa ai commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 8 della legge n. 25 del 2009, disposizione, quest'ultima, diretta a regolare il profilo inerente i titoli abilitativi strumentali agli interventi edilizi previsti dalla stessa legge regionale del 2009. In particolare, si precisa che le previsioni relative a tali due commi, immediatamente inerenti le opere di ristrutturazione con demolizione e successiva ricostruzione, considerate dall'art. 3 della legge regionale n. 25 del 2009, devono ritenersi applicabili «[...] anche agli edifici in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità, compreso quelli aventi ad oggetto nuove costruzioni, così come definito dal D.P.R. n. 380/2001».

2.3.- Infine, adduce il Governo, con il terzo comma dell'art. 44 della legge impugnata si qualificano in termini di interpretazione autentica tutte le modifiche, analiticamente indicate nel ricorso, apportate alla legge regionale n. 25 del 2009 dalla legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015) in quanto ritenute di «[...] esplicitazione dell'interpretazione normativa del combinato disposto di quanto stabilito nel D.P.R. n. 380/2001 [...] e nella legge regionale n. 25/2009 [...]».

3.- Le censure rivolte agli artt. 42 e 44 della legge impugnata hanno un contenuto sostanzialmente identico.

3.1.- Il Governo, avuto riguardo a dette disposizioni, lamenta, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost., perché le norme impugnate, piuttosto che avere effettiva natura di interpretazione autentica, introducono, in via retroattiva, principi innovativi destinati a ledere valori garantiti dal citato parametro, segnatamente indicati nella esigenza di certezza del diritto ed in quella afferente la tutela dell'affidamento dei soggetti destinatari, la cui violazione disvela l'irragionevolezza della scelta di far retroagire nel tempo l'efficacia delle disposizioni oggetto di censura.

3.2.- In ogni caso, se ritenute legittimamente retroattive, le disposizioni dovrebbero ritenersi in conflitto con i principi fondamentali dettati nella materia del «governo del territorio» dagli artt. 36 e 37, comma 4 del TUE: utilizzando le deroghe previste dalla legge n. 25 del 2009, tali disposizioni finirebbero, infatti, per legittimare retroattivamente, interventi che, eseguiti medio tempore, al momento della loro realizzazione non erano conformi ai vigenti strumenti urbanistici, in aperto contrasto con il principio della “doppia conformità” dettato dal parametro interposto all'uopo evocato. Ancora, sarebbero in conflitto con il comma 10 dell'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, nella parte in cui esclude che misure premiali in deroga come quelle previste dalla legge regionale in disamina possano riguardare edifici abusivi.

4.- La censura proposta in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

4.1.- La legge regionale n. 25 del 2009 - inquadrata nel programma nazionale per l'edilizia (meglio noto con il sintagma “Piano Casa”), delineato dall'intesa stipulata in data 31 marzo 2009 in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali - prevede alcuni interventi edilizi straordinari in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, per la durata di 24 mesi (poi prorogata fino al 31 dicembre 2016 ai sensi della legge regionale n. 4 del 2015).

Interventi in deroga, quelli in disamina, che la stessa legge regionale n. 25 del 2009, in linea con il citato programma nazionale, descrive come funzionali «[...] a migliorare la qualità e la sicurezza del patrimonio edilizio esistente, a favorire il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, nonché a ridurre il consumo dei suoli attraverso il riuso del patrimonio edilizio esistente» (art. 1, comma 1, lettera a).

4.2.- Sono tre le categorie cui possono essere ricondotti gli interventi in deroga tipizzati dalla citata legge n. 25 del 2009. È consentito, in particolare, un ampliamento volumetrico, in deroga alle norme urbanistiche vigenti, destinato a riguardare edifici residenziali esistenti aventi tipologia monofamiliare isolata, bifamiliare isolata o plurifamiliare (art. 2, comma 1); sono consentiti in deroga, inoltre, aumenti di volume legati agli interventi di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente, finalizzati a garantire un adeguamento alle vigenti disposizioni antisismiche ed a favorire migliori prestazioni energetiche (art. 3, comma 1); infine, è consentito il «riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente» al verificarsi di determinati presupposti, attraverso il mutamento di destinazione d'uso, sempre in deroga alle disposizioni urbanistiche vigenti (art. 5).

4.3.- Ciò premesso, va escluso che le disposizioni impugnate costituiscano norme di interpretazione autentica.

4.3.1.- Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica - retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso - e norme innovative con efficacia retroattiva. Ciò che assume rilievo, piuttosto, è la compatibilità di tali disposizioni con il divieto di retroattività che, «pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale» (*ex plurimis*, sentenza 156 del 2014).

Al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al



contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte).

Questa Corte ha, pertanto, individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

4.3.2.- L'affermazione di principio in forza della quale la distinzione tra norme interpretative e disposizioni retroattive deve ritenersi priva di rilievo al fine che occupa merita, tuttavia, una ulteriore precisazione.

In più occasioni, infatti, avuto riguardo alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, questa Corte ha ritenuto che la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata (in tal senso, sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

Per contro, l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità che cade sulle norme retroattive. Se, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza «[...] sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari» (sentenza n. 170 del 2008).

4.3.3.- Occorre dunque procedere alla corretta individuazione della natura delle norme oggetto di censura *in parte qua*.

Sul punto va ribadito (*ex plurimis*, sentenza n. 314 del 2013) che «va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo». Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (in termini, oltre al precedente già citato, anche le sentenze n. 271 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 170 del 2008).

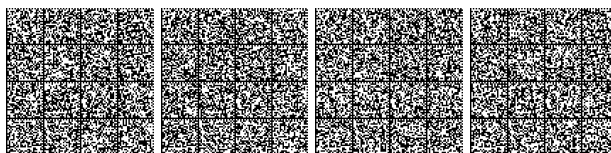
4.3.4.- Nella specie, diversi indici portano ad escludere che alle disposizioni in questione possa ascriversi natura di norme di interpretazione autentica.

Prendendo le mosse dall'art. 42 della legge regionale impugnata, va subito ribadito che gli interventi edilizi presi in considerazione dall'art. 3 della legge n. 25 del 2009, in linea con le connotazioni complessive della stessa, sono destinati al patrimonio edilizio esistente: le relative deroghe volumetriche, assentite rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, limitate nel tempo perché straordinarie, trovano una ragion d'essere nella finalità di adeguare dal punto di vista antisismico ed energetico realtà immobiliari preesistenti fatte oggetto di ricostruzione previa demolizione.

Utilizzando l'espressione «edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di un titolo abilitativo in corso di validità», che la disposizione interpretativa vorrebbe ascrivere come contenuto della disposizione interpretata, si intendono, dunque, le demolizioni con ricostruzione in corso di realizzazione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 2009; ma il significato che il legislatore regionale ha deciso di imporre con l'intervento normativo contestato coincide con quello in precedenza espresso dal tenore originario della norma interpretata, prima di venire modificata sul punto dall'art. 4 della legge della Regione Basilicata 3 dicembre 2012, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), alla legge regionale 11 agosto 1999, n. 23 (Tutela, governo ed uso del territorio), alla legge regionale 7 agosto 1996, n. 37 (Procedure per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali), alla legge regionale 27 luglio 1979, n. 23 (Disciplina transitoria delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici di attuazione), in attuazione dell'art. 5 comma 9 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106».

Appare pertanto evidente che si tratta di una reintroduzione del medesimo significato in precedenza espunto dallo stesso legislatore regionale: il relativo intervento normativo, dunque, non può avere altra natura che quella della innovazione.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi in riferimento ai primi due commi dell'art. 44 della legge impugnata, i quali non solo ribadiscono che gli edifici interessati dai relativi interventi sono anche quelli «in fase di realizzazione»,



ma precisano, altresì, che questi ultimi possono avere ad oggetto anche «nuove costruzioni», individuate in termini coincidenti con la definizione all'uopo espressa nel TUE.

Una lettura complessiva delle tre citate disposizioni, favorita dal comune denominatore di riferimento, induce, quindi, l'interprete a ritenere che con l'intervento normativo in questione il legislatore, avuto riguardo agli interventi edilizi di cui all'art. 3 della legge regionale n. 25 del 2009, ha inteso assegnare alla locuzione «edifici esistenti» un significato comprensivo anche degli interventi aventi ad oggetto «nuove costruzioni». Eseguesi, questa, che conferma il carattere innovativo della norma in questione, giacché vengono evocate categorie di intervento edilizio che, nella loro massima espansione, hanno un contenuto non coerente con la *ratio* sottesa alla legge regionale in oggetto.

Infine, guardando anche al comma 3 dello stesso art. 44, non può non rimarcarsi che le modifiche apportate alla legge regionale n. 25 del 2009 dalla legge regionale n. 4 del 2015, cui si fa riferimento nella disposizione censurata, non hanno interpretato, ma solo innovato la pregressa disciplina. La stessa previsione in blocco e indistinta del riferimento alle disposizioni della detta legge del 2015 svela, infatti, l'effettiva intenzione perseguita con la norma censurata: spostare nel tempo il portato delle modifiche introdotte nel 2015 sino a ricondurle alla data di entrata in vigore della legge n. 25 del 2009.

4.4.- Una volta chiarita la natura retroattiva delle disposizioni impugnate, occorre scrutinarne la ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost.

4.4.1.- La erroneità della auto-qualificazione delle norme impugnate come interpretative costituisce, si è detto, un primo indice, per quanto non dirimente, della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere.

Relativamente a quest'ultimo profilo basta limitarsi al dato offerto dal riferimento alle «nuove costruzioni» cui si fa cenno nei primi due commi dell'impugnato art. 44 ed alle possibili interpretazioni che lo stesso potrebbe favorire, potenzialmente distoniche rispetto alle finalità perseguite dalla legge regionale n. 25 del 2009, tesa ad una valorizzazione del patrimonio esistente attraverso le deroghe ai vigenti strumenti urbanistici.

4.4.2.- Si tratta dunque di disposizioni (in particolar modo l'art. 42 e i primi due commi dell'art. 44) innovative con efficacia retroattiva, in grado di rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore. Ciò impone uno stringente rigore di giudizio nel procedere allo scrutinio di ragionevolezza, dovendosi considerare a tal fine le esigenze sovra-individuali sottese alla valutazione dei carichi urbanistici in uno al rilievo complessivo dei valori in gioco nonché alla straordinarietà delle previsioni in deroga fatte retroagire nel tempo.

4.4.3.- Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010).

Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interprivati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte.

4.4.4.- Infine, la ritenuta violazione dell'art. 3 Cost. è confortata dagli argomenti desumibili dalla seconda censura, riferita al terzo comma dell'art. 117 Cost. con riguardo alla materia «governo del territorio» e ai parametri interposti offerti dagli artt. 36 e 37 del TUE; argomenti che, in larga misura, tuttavia, sostanzialmente integrano e chiariscono le ragioni della lesione del primo di detti parametri.

4.4.5.- La previsione della retroattività, nella specie, consente di regolarizzare ex post, rendendole legittime, opere che, al momento della loro realizzazione, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria, in linea con iniziative legislative analoghe puntualmente sanzionate da questa Corte (sentenze n. 233 del 2015, n. 209 del 2010, n. 290 e n. 54 del 2009).

Ciò che rileva, per quel che qui immediatamente interessa, è che in tema di condono edilizio «straordinario», la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290



del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015).

Realizzando un sostanziale intervento in sanatoria, la Regione Basilicata ha dunque finito per invadere un ambito legislativo estraneo ai titoli di sua legittimazione, rendendo ancor più evidente la marcata incoerenza sistematica da ascrivere alle disposizioni impugnate.

5.- In breve, il confronto tra le disposizioni regionali censurate ed i principi costituzionali più volte richiamati da questa Corte porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, nel senso prima chiarito, ma ledono, oltre alle norme della legislazione statale in materia edilizia, il canone generale della ragionevolezza ex art. 3 Cost., correttamente evocato dal ricorso, con ulteriori, potenziali, ricadute in ordine alla effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti (art 24, primo comma, Cost.) nonché in punto alla integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giurisdizionale (art. 102 Cost.).

5.1.- Resta assorbita ogni altra censura rivolta nei confronti delle stesse disposizioni ma riferita all'art 117, terzo comma, Cost.

6.- Il Governo ricorrente ha anche impugnato l'art. 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2016.

6.1.- La norma impugnata, nel sostituire il comma 4 dell'art. 20 della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16 (Assessment del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), detta disposizioni in materia di limiti di spesa per il personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario.

In particolare, abrogato - dopo la proposizione del ricorso - il relativo primo capoverso (dall'art. 2 della legge regionale 4 agosto 2016, n. 17, recante «Modifiche a norme in materia di sanità»), il cui disposto era comunque indifferente all'oggetto della questione prospettata, l'attuale testo della norma modificata da quella censurata prevede che: «In attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, la Giunta regionale adotta un programma pluriennale di graduale riduzione della spesa del personale delle Aziende ed Enti del servizio sanitario regionale, al fine di garantire l'obiettivo, previsto per l'anno 2020, di una spesa complessiva del personale pari a quella sostenuta nell'anno 2004 ridotta dell'1,4% al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004, individuando il limite di spesa annuale per ciascuna Azienda».

6.2.- Tale disposizione, secondo il Governo, sarebbe in contrasto con i limiti di spesa imposti dai commi 71 e 72 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, per gli enti del servizio sanitario. In particolare, il citato comma 71 prevede che «[...] gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. [...]».

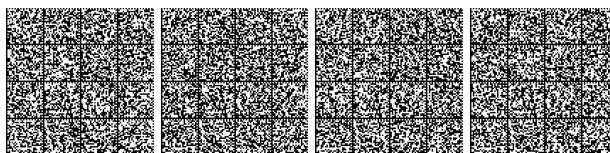
La stessa disposizione evocata quale parametro interposto esclude dal computo dell'importo massimo di spesa assentita «[...] sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'articolo 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni». Rimarca, inoltre, il ricorrente, che le previsioni di contenimento della spesa sopra indicate, in origine riferite al triennio 2010-2012, sono state successivamente estese agli anni dal 2013 al 2020, ai sensi dell'art. 17, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come modificato dall'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

6.3.- Ciò premesso, la norma impugnata, secondo l'assunto del Governo, compromette il rispetto, a livello regionale, degli obiettivi di contenimento della spesa di personale fissati dalle disposizioni statali evocate quali parametri interposti, cui va ascritta natura di principi di coordinamento della finanza pubblica: escludendo dal computo della spesa cui applicare il predetto obiettivo di risparmio il personale del sistema «dell'emergenza urgenza», nonché quello dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture, la norma censurata si pone in deroga al limite di spesa riferito al 2004, ridotto dell'1,4 %, da ritenersi applicabile anche a tale personale.

Di qui la addotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.4.- La censura merita l'accoglimento nei termini precisati di seguito.

6.4.1.- Pur se nominalmente riferita all'intero primo comma dell'art. 63, la censura, nel suo portato effettivo, risulta esclusivamente limitata alla mancata previsione - nel computo da considerare per ritenere rispettata la soglia di contenimento stabilita dai parametri interposti all'uopo evocati - degli importi di spesa previsti per il «personale del



sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture»; e ciò fissa i confini della valutazione rimessa a questa Corte nello scrutinare la norma impugnata.

6.4.2.- Secondo il consolidato orientamento espresso in materia (*ex plurimis*, sentenza n. 110 del 2014) «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario». Il legislatore statale può in coerenza «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)».

In questa cornice va considerata e letta l'affermazione, ribadita nel tempo dalla Corte, in forza della quale la spesa per il personale costituisce «una delle voci del bilancio regionale, caratterizzata sia dal peso preponderante che vi riveste, sia dalla storica ritrosia delle Regioni a porvi adeguati limiti» (sentenze n. 182 del 2011, n. 68 del 2011 e n. 333 del 2010). In linea con tale orientamento, questa Corte (sentenze n. 182 del 2011, n. 68 del 2011 e n. 333 del 2010) ha già riconosciuto, al limite stabilito dal comma 71 dell'art. 2 della legge di stabilità del 2010, la natura di principio fondamentale, diretto al contenimento della spesa sanitaria, ritenuto, come tale, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. Del resto, ad analoga soluzione si era già pervenuti (sentenza n. 120 del 2008) allorché ad essere sottoposto a scrutinio era stato l'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che della evocata norma interposta ebbe a costituire l'antecedente con analogia di contenuti.

6.4.3.- Messa in chiaro la natura dell'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, non pare revocabile in dubbio, in linea con la doglianza prospettata, che la norma regionale impugnata consenta l'indebito superamento della soglia di contenimento fissata dalla citata disposizione, perché esclude, dal computo del totale della spesa consentita, i costi di riferimento relativi ad alcune categorie di dipendenti che non sono immediatamente riconducibili a quelle per le quali lo stesso parametro interposto ammette una deroga di principio. Il tutto, peraltro, in ragione di una giustificazione di fondo - quella in forza della quale tali ragioni di spesa non erano ancora strutturate nell'anno 2004 - evidentemente inconferente, perché in aperta contraddizione logica con l'esigenza di revisione al ribasso della spesa per siffatta voce, una volta definito il relativo parametro massimo di riferimento.

Di qui l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nei limiti del petitum prospettato dal ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 42 e 44, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 20 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), come sostituito dall'art. 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2016, limitatamente alle parole «al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004».

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

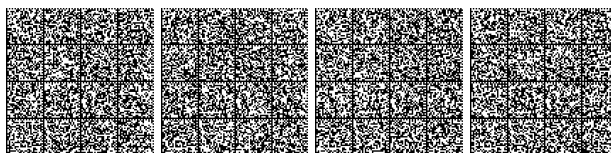
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 74

Sentenza 22 febbraio - 12 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Parchi e aree naturali - Autorizzazione allo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali.

– Legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), art. 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-9 giugno 2016, depositato in cancelleria il 10 giugno 2016 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

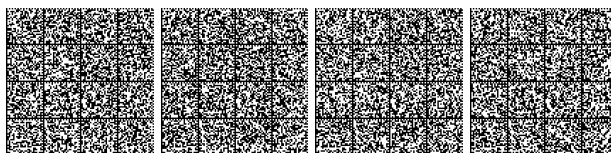
udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'8-9 giugno 2016 a mezzo del servizio postale e iscritto al reg. ric. n. 29 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri (previa delibera del Consiglio dei ministri del 31 maggio 2016) ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione regionale censurata - che modifica il comma 6 dell'art. 8, aggiunge il comma 2-*bis* all'art. 9, e modifica il comma 3 dell'art. 19, della legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa) - dispone che, «al fine di favorire lo sviluppo sostenibile delle aree interne attraverso l'incremento del turismo cinofilo», sono autorizzate le attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su aree non inferiori al cinquanta per cento delle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e su aree non inferiori al trenta per cento di quelle delle riserve regionali naturali guidate, controllate e speciali; inoltre,



nelle more dell'adeguamento alle nuove disposizioni dei regolamenti o dei piani dei parchi naturali regionali ovvero del piano di assetto naturalistico, le predette attività sono consentite per l'intero anno su tutte le aree ricadenti nelle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e sull'intera superficie della riserva naturale regionale.

Ad avviso del ricorrente, l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività cinofila sarebbe in contrasto sia con i vincoli posti dalla legislazione nazionale per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e conseguentemente con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sia con gli obblighi assunti dall'Italia sul piano internazionale e comunitario, violando l'art. 117, primo comma, Cost., poiché la presenza dei cani nei parchi e nelle riserve naturali arrecerebbe disturbo ad alcune specie animali protette (quali il lupo, l'orso bruno marsicano ed il camoscio appenninico), che in tali aree hanno il proprio habitat naturale.

2.- Quanto agli obblighi comunitari, verrebbero in rilievo gli artt. 2 e 12 della direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, e l'art. 8, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che impongono il mantenimento o il ripristino degli habitat naturali, della fauna e della flora selvatiche di interesse comunitario; prescrivono la tutela di alcune specie animali, elencate nell'allegato IV, lettera *a*), della citata direttiva, tra le quali figurano il lupo, l'orso bruno marsicano ed il camoscio appenninico; e vietano di perturbare le specie protette, segnatamente durante il periodo riproduttivo.

La disposizione impugnata contrasterebbe, inoltre, con l'art. 6 della medesima direttiva 92/43/CEE e con l'art. 5 del regolamento che ad essa ha dato attuazione. Tali disposizioni, per evitare il degrado degli habitat naturali e di specie, impongono la valutazione di incidenza ambientale per i piani e gli interventi suscettibili di avere ricadute significative sui siti di importanza comunitaria e sulle zone speciali di conservazione, mentre la legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non ha previsto la valutazione di incidenza per lo svolgimento delle attività cinofile e cinotecniche che si dovessero svolgere nei suddetti siti.

Infine, il contrasto con la normativa comunitaria deriverebbe anche dalla previsione di cui all'art. 5 della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, che impone un regime generale di protezione della fauna selvatica aviaria, vietando di uccidere, catturare, danneggiare e disturbare, in particolare durante la riproduzione, gli uccelli viventi allo stato selvatico.

3.- Quanto agli obblighi internazionali diversi da quelli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, il Presidente del Consiglio dei ministri assume la violazione dell'art. 6, comma 1, lettera *c*), della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 5 agosto 1981, n. 503, che pone il divieto di «molestare intenzionalmente la fauna selvatica, specie nel periodo della riproduzione, dell'allevamento e dell'ibernazione», nella misura in cui le molestie siano significative in relazione agli scopi della convenzione stessa.

4.- In relazione al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la ricorrente rappresenta che lo svolgimento delle attività cinotecniche, nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali, non esclude quelle che interessano i cani da caccia; tuttavia, poiché in base agli insegnamenti della Corte costituzionale l'allevamento dei cani è strumentale all'esercizio venatorio, esso va assoggettato alla normativa nazionale di tutela della fauna selvatica, che le Regioni possono modificare, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, solo nel senso dell'innalzamento di tutela.

In tale materia, il quadro normativo nazionale di riferimento, prosegue il ricorrente, è costituito dall'art. 10, comma 8, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che impone la pianificazione dell'addestramento, dell'allenamento e delle gare dei cani, anche su fauna selvatica naturale, e dagli artt. 21, comma 1, lettera *b*), e 30, comma 1, lettera *d*), delle medesima legge, che vietano e sanzionano l'esercizio venatorio in parchi nazionali, parchi naturali regionali e riserve naturali.

La difesa erariale rappresenta che gli uccelli selvatici percepiscono i cani come predatori e, quindi, la loro libera circolazione modificherebbe il comportamento dei volatili, specialmente durante le fasi del corteggiamento e della nidificazione, mettendo a repentaglio il loro successo riproduttivo e la sopravvivenza degli esemplari giovani.

In linea più generale, la presenza dei cani all'interno delle aree protette comprometterebbe il letargo dell'orso e la riproduzione di altri mammiferi selvatici, quali la lepre italiana.

L'alterazione degli equilibri degli habitat naturali si tradurrebbe, pertanto, in un abbassamento del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con incisione del parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

5.- Ad avviso del ricorrente, l'abbassamento del livello di tutela verrebbe, altresì, in rilievo in riferimento agli artt. 1, comma 3, lettera *a*), 11, commi 1, 3 e 4, e 12 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree



protette), che dispongono che la tutela del patrimonio naturale del paese nelle aree naturali protette sia affidata all'Ente parco. In quest'ottica di protezione, l'art. 11, comma 3, pone degli specifici divieti, tra cui rileva quello di non arrecare disturbo alle specie animali, derogabili solo ad opera dal regolamento del parco.

Le suddette disposizioni integrerebbero livelli minimi uniformi di tutela dell'ambiente, su tutto il territorio nazionale, a cui il legislatore regionale deve adeguarsi e che la Regione Abruzzo non avrebbe rispettato, poiché l'autorizzazione delle attività cinofile troverebbe fondamento direttamente nella legge, a prescindere dal successivo intervento dell'Ente parco, e in spregio al divieto di molestare le specie protette di cui al citato art. 11 della legge n. 394 del 1991.

6.- Nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale si è costituita la Regione Abruzzo, sostenendo la legittimità della norma impugnata, in quanto essa esclude dall'esercizio dell'attività cinofila le zone A dei parchi regionali, ovvero quelle di eccezionale valore naturalistico, nonché le riserve naturali integrali ed i parchi nazionali.

In ogni caso, poiché, all'interno delle aree protette, l'attività cinofila è consentita solo per una quota parte del territorio (50% del parco e 30% della riserva), è limitata ad un periodo temporale circoscritto (otto mesi l'anno), senza riferimento, esclusivo o prevalente, all'allevamento o addestramento dei cani da caccia, e la sua regolamentazione è demandata agli enti parco e ai soggetti gestori delle riserve regionali, la normativa impugnata sarebbe rispettosa dei livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la Regione deduce l'esistenza di altre leggi regionali, contenenti previsioni analoghe a quelle di cui all'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016, che non sono state oggetto di impugnativa da parte dello Stato.

La resistente aggiunge di essere consapevole del rigoroso indirizzo espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 44 del 2011, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che consentiva lo svolgimento di attività cinofile in aree protette, tuttavia ritiene che tale decisione potrebbe eventualmente determinare la caducazione della sola norma transitoria prevista dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016, poiché essa autorizza le attività contestate senza alcuna limitazione.

Infine, con riferimento all'allevamento e addestramento dei cani nelle zone speciali di conservazione e nelle zone di protezione speciale, la difesa regionale ritiene che la valutazione di incidenza di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 non possa essere applicata alle prime, poiché essa non è prevista espressamente dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007, recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)».

7.- Con memoria del 30 gennaio 2017, la difesa erariale ha replicato alla memoria della Regione deducendo, in primo luogo, che l'inclusione, tra le aree adibite alle attività cinofile e cinotecniche, delle zone denominate A dei parchi regionali e delle riserve integrali naturali avrebbe determinato un ulteriore vulnus costituzionale, mentre la loro esclusione non sarebbe idonea a rendere legittima la disposizione impugnata.

Quanto alle limitazioni spaziali e temporali previste dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016, l'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che esse, in ogni caso, non sarebbero idonee a superare l'illegittimità costituzionale della disciplina transitoria, che consente lo svolgimento delle attività contestate per tutto l'anno e su tutte le zone denominate B, C e D dei parchi regionali e su tutta la superficie delle riserve naturali regionali.

Inoltre, la misura delle limitazioni non sarebbe tale da assicurare la tutela dei valori e degli interessi costituzionali che si assumono lesi, poiché il periodo e l'estensione delle aree su cui le attività cinofile potranno essere svolte sarebbe tale da determinare la completa alterazione delle fasi biologiche di vita delle specie animali protette, con particolare nocumento delle specie a rischio di estinzione, quale la coturnice (*Alectoris graeca*); né varrebbe a limitare il pericolo di danno il fatto che l'addestramento e l'allevamento consentiti non riguardino in maniera esclusiva o prevalente i cani da caccia.

8.- Quanto alla necessità di adeguamento dei piani e dei regolamenti degli enti parco e dei gestori delle riserve regionali alle prescrizioni della norma impugnata, la difesa erariale sottolinea che le soglie temporali e spaziali indicate dalla legge regionale non costituiscono limiti massimi inderogabili, e, anzi, sono soglie minime, dovendo le attività essere autorizzate «per almeno» otto mesi l'anno e su porzioni di territorio «non inferiori» a quelle indicate.

In tal modo, la legge impugnata avrebbe limitato la discrezionalità del potere regolamentare e pianificatorio dell'ente parco, non escludendo che il suo esercizio possa derogare in pejus ai suddetti limiti.

9.- Quanto alla mancata impugnazione di norme regionali similari, la difesa erariale rappresenta l'irrelevanza di tale circostanza, rispetto all'illegittimità costituzionale della legge censurata e, in ogni caso, contesta che le disposizioni delle altre Regioni, evocate dalla Regione Abruzzo, avessero contenuto identico a quello dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016.



10.- Infine, con riferimento alla obbligatorietà della valutazione di incidenza ambientale degli interventi, realizzati sui siti di importanza comunitaria e nelle zone speciali di conservazione, la difesa erariale precisa che essa non è prevista nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007, che definisce le misure di conservazione dei siti, perché non ve ne è necessità.

La valutazione di incidenza, infatti, è una misura preventiva di tutela generalizzata, che l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione della direttiva 92/43/CEE, impone di adottare obbligatoriamente, sia nelle zone speciali di conservazione che nelle zone di protezione speciale, prima dell'adozione delle misure di conservazione previste dal citato decreto ministeriale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2016, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, si rileva che la norma impugnata, per favorire lo sviluppo sostenibile delle aree interne attraverso l'incremento del turismo cinofilo, ha autorizzato lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali.

In particolare, l'attività è stata autorizzata su aree non inferiori al cinquanta per cento delle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e su aree non inferiori al trenta per cento delle riserve regionali naturali guidate, controllate e speciali, mentre in via transitoria, e fino all'adeguamento alle nuove disposizioni, da parte dei regolamenti o dei piani dei parchi naturali regionali, nonché del piano di assetto naturalistico della riserva naturale, le attività cinofile sono consentite per l'intero anno e su tutte le aree ricadenti nelle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e sull'intera superficie della riserva naturale regionale.

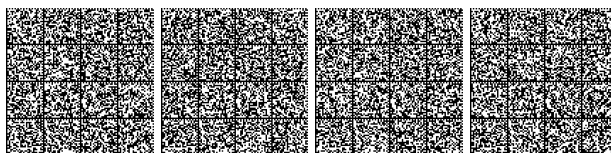
L'allevamento e l'addestramento dei cani all'interno di aree naturali protette determinerebbe, a parere del ricorrente, un'alterazione degli equilibri biologici di alcune specie animali, che hanno il loro habitat all'interno dei parchi e delle riserve e che ricevono protezione normativa sia a livello internazionale che a livello nazionale.

Conseguentemente, la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto con i commi primo e secondo, lettera s), dell'art. 117 Cost., rispettivamente perché violerebbe i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, e perché abbasserebbe il livello di tutela della fauna selvatica e di conservazione dell'habitat stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2.- La questione è fondata.

Va preliminarmente chiarito che, ai sensi dell'art. 9 della legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa), i «Parchi naturali regionali» sono «sistem[i] di aree a protezione ed utilizzazione differenziata» e articolati internamente in zone, così classificate: 1) «Zona A», costituita da un'area di eccezionale valore naturalistico, che coincide con la riserva integrale, ove è garantita la conservazione dell'ambiente naturale nella sua integrità e sono ammessi interventi finalizzati esclusivamente alla ricerca scientifica ed al ripristino ecologico; 2) «Zona B», costituita da un'area di elevato valore naturalistico e paesaggistico, che integra la riserva generale e che è a sua volta articolabile in più sottozone, ove sono ammesse le attività agro-silvo-pastorali condotte con sistemi compatibili con i fini generali del parco e gli interventi volti al restauro o alla ricostituzione di ambienti o equilibri naturali degradati; 3) «Zona C», costituita da un'area di protezione, per la conservazione di ambienti naturali in parte antropizzati, in cui può essere esercitata ed incentivata l'attività agro-silvo-pastorale; 4) «Zona D», costituita da un'area di sviluppo, limitata ai centri ed alle aree limitrofe.

Le «Riserve naturali regionali», invece, sono definite, dall'art. 19 della medesima legge reg. Abruzzo n. 38 del 1996, quali zone che «presentano, unitariamente considerate, particolare interesse naturalistico in funzione di una speciale tutela di emergenze geomorfologiche, floristiche, faunistiche, paleontologiche e archeologiche o di altri valori ambientali», e sono distinte in: riserva naturale integrale (per la conservazione dell'ambiente naturale nella sua integrità); riserva naturale guidata (per la conservazione e la ricostituzione di ambienti naturali nei quali è consentita una razionale attività agricola, pascoliva ed una selvicoltura con criteri di sfruttamento naturalistici, nonché forme di turismo escursionistico); riserva naturale controllata (per la conservazione di ambienti naturali in parte antropizzati);



riserva naturale speciale (per la salvaguardia rigorosa di singoli ambienti di rilevante interesse naturalistico, genetico, paesaggistico, storico, umano e geomorfologico).

Da tali indicazioni, emerge che l'attività cinofila è autorizzata dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 in tutte le aree protette regionali, con esclusione della sola riserva naturale integrale di eccezionale valore naturalistico.

3.- La disciplina regionale impugnata è stata introdotta al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo, pertanto essa potrebbe, in ipotesi, essere considerata espressione dell'esercizio di competenza legislativa regionale residuale nella materia del turismo, ma l'allevamento e l'addestramento dei cani, svolgendosi all'interno di aree protette, è idoneo ad incidere sulla materia ambientale e, in particolare, sulla tutela dell'ecosistema e su tutto ciò che riguarda la tutela della conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani (sentenza n. 12 del 2009).

La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale.

Questa Corte, infatti, ha più volte ribadito che la materia dell'ambiente è una "materia trasversale" poiché «sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...]. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi» (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007).

L'esercizio della competenza legislativa regionale nelle materie di propria competenza, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato.

In materia di aree protette, lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria.

Invero, l'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), vieta l'esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali.

Per costante orientamento di questa Corte, l'addestramento dei cani va ricondotto alla materia della caccia, in quanto strumentale all'esercizio venatorio (sentenza n. 350 del 1991 e, più di recente, sentenza n. 303 del 2013), ed è sottoposto alla medesima disciplina. Pertanto, la possibilità del suo svolgimento all'interno delle aree regionali protette - determinata dal fatto che l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non ha escluso, dalle attività cinofile autorizzate, quelle riferite ai cani da caccia - viola il divieto previsto dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992 e incide sulla tutela minima garantita dalla normativa nazionale di protezione della fauna.

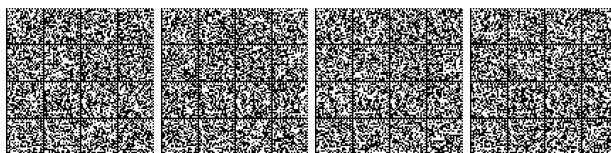
Più in generale, l'invasione della sfera di competenza legislativa dello Stato in materia ambientale, rileva in riferimento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette); in base ad essa (art. 1), costituiscono aree protette tutti quei territori ove sono presenti «formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale» e che sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e protezione, volto ad assicurare la conservazione del patrimonio naturale del paese e la conservazione delle specie animali.

La predetta legge quadro nazionale classifica le aree naturali protette in parchi e riserve naturali e, in relazione alla dimensione locale degli interessi naturalistici, attribuisce alle Regioni la competenza per l'istituzione e la classificazione dei parchi e delle riserve regionali.

L'art. 11 della medesima legge prevede che la disciplina delle attività consentite all'interno dell'area del parco sia posta mediante regolamento, adottato dall'ente parco, nel rispetto di alcuni divieti tra cui, ai fini che qui interessano, rileva quello di cui al comma 3, lettera a), dell'art. 11, che impone di non danneggiare e disturbare le specie animali.

Il rispetto di tale divieto si impone anche per i parchi regionali, in forza della previsione dell'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 che, nell'individuare i principi fondamentali a cui la disciplina delle aree naturali protette regionali deve attenersi, vi include l'adozione di regolamenti delle aree protette «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11» (art. 22, comma 1, lettera d).

Il divieto di disturbo delle specie animali integra, dunque, uno standard minimo di tutela ambientale, derogabile solo mediante il meccanismo previsto dall'art. 11, ovvero previa valutazione da parte dell'Ente parco, soggetto preposto alla salvaguardia dell'area protetta, in quanto tecnicamente competente.



La presenza sistemica di animali estranei all'habitat locale, autorizzata direttamente con la legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016, a prescindere dalla valutazione dell'Ente parco, integra la violazione del divieto e determina il paventato disturbo dell'ecosistema e della fauna, incidendo sui livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale.

Già con la sentenza n. 44 del 2011, questa Corte aveva stabilito che «la previsione legislativa regionale diretta allo svolgimento di attività che estrinsecandosi nell'addestramento di cani, non solo da caccia, ed in prove zootecniche, vanno a interagire con l'habitat naturale, non appare rispettosa dei livelli di tutela dell'ambiente, contenuti nella normativa statale» ed aveva ritenuto illegittima la previsione che contemplava l'istituzione, da parte di Comuni compresi nel territorio dei parchi, con la cooperazione solo eventuale degli organi del parco, di aree cinofile adibite all'addestramento ed allenamento dei cani.

In particolare, la stessa sentenza n. 44 del 2011 aveva chiarito che «[l]o svolgimento di attività che pur riconducibili alle esigenze di sviluppo economico del territorio, determinano, secondo la previsione della legge impugnata, un particolare afflusso di persone e di animali nel territorio del parco, va rimesso alla regolamentazione tecnica dell'ente preposto all'area protetta (sentenza n. 108 del 2005)».

Il vizio di illegittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non può essere superato dalla delimitazione temporale e spaziale delle attività, che sono autorizzate per otto mesi l'anno e su una quota parte dell'area protetta.

In primo luogo, l'argomento non è spendibile per la disposizione transitoria, che non contempla tali limitazioni. In ogni caso, va considerato che il legislatore statale non distingue, all'interno delle aree protette, sottozone in relazione alla specifica attività esercitabile, ma prescrive un indistinto sistema di protezione, quale livello minimo di tutela ambientale, in cui è incluso il divieto di disturbo delle specie animali in tutta l'area, derogabile soltanto a seguito della valutazione dell'ente parco.

Pertanto, tale divieto di disturbo, in riferimento ad alcuni animali protetti che popolano i parchi abruzzesi, quali il lupo, l'orso bruno e il camoscio, trova puntuale corrispondenza, senza possibilità di deroghe, nell'art. 8 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

La presenza, autorizzata con legge, di cani, estranei all'habitat tutelato, all'interno dei parchi e delle riserve regionali è, dunque, ad un tempo lesiva degli obblighi comunitari e dei livelli minimi di tutela ambientale prescritti dal legislatore nazionale e contrasta, quindi, con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011).

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

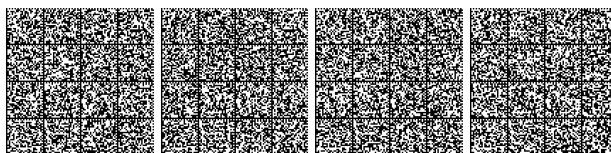
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 75

Sentenza 21 marzo - 12 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Rifiuti - Miscelazioni non vietate in base all'art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Previsione della non sottoposizione ad autorizzazione e a prescrizioni o limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste per legge.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), art. 49.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), promosso dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 18 marzo 2016, depositato in cancelleria il 25 marzo 2016 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2016.

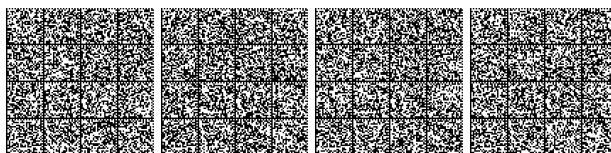
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 18 marzo 2016, depositato il 25 marzo 2016 e iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2016, la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali). Tale disposizione aggiunge il comma 3-*bis* nell'art. 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (in prosieguo, anche: codice dell'ambiente). L'art. 187, comma 1, pone il divieto di «miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi», precisando che «[l]a miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose»; il comma 2 dispone che, «[i]n deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 [...]», a determinate condizioni di seguito elencate; il comma 3-*bis*, aggiunto con la disposizione impugnata, statuisce che «[l]e miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati



ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge».

La Regione osserva che il comma 3-*bis* «“liberalizza” le miscele non vietate (quindi quelle relative a rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità oppure non pericolosi), disponendo anzi l'impossibilità di sottoporre l'operazione di miscelazione a limitazioni in sede autorizzatoria». Essa ricorda poi l'art. 23, paragrafo 1, della direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive: «[g]li Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue: *a*) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; *b*) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; *c*) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; *d*) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; *e*) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; *f*) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie». La ricorrente richiama poi l'art. 24 della citata direttiva, in base al quale «[g]li Stati membri possono dispensare dall'obbligo di cui all'articolo 23, paragrafo 1, gli enti o le imprese che effettuano le seguenti operazioni: *a*) smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione; o *b*) recupero dei rifiuti».

La Regione rileva che «la miscelazione dei rifiuti è l'unione di diversi rifiuti aventi diverso CER, al fine di inviare la miscela ottenuta ad un impianto di smaltimento o recupero». Essa «costituisce una delle operazioni di smaltimento e di gestione dei rifiuti e, pertanto, è disciplinata all'interno dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, con proprie prescrizioni». La ricorrente afferma che tali operazioni sono sottoposte ad autorizzazione dall'art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE e che, fino all'entrata in vigore della norma impugnata, «le Regioni (o gli enti dalle stesse delegati), nell'emanare le autorizzazioni, potevano stabilire delle condizioni di esercizio “impianto specifiche” per garantire l'attuazione dei principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità ai fini della protezione dell'ambiente e della salute umana, secondo quanto dispone l'art. 29 *sexies*, comma 9 del d. lgs. n. 152/06».

In attuazione di tale disposizione e dell'art. 3-*quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006, la Regione Lombardia ricorda di avere «adottato, con proprie deliberazioni, degli atti generali per il rilascio delle autorizzazioni di miscelazione dei rifiuti (DGR n. 8571/2008; DGR n. 3596/2012; DGR n. 127/2013), al dichiarato fine di garantire la tutela dell'ambiente, della salute pubblica e della sicurezza dei lavoratori, considerato che la miscelazione indiscriminata può comportare rischi a causa di reazioni impreviste o di emanazioni di sostanze tossiche».

La ricorrente osserva poi che la norma censurata incide sulle materie, di sua competenza, della «tutela della salute» e «tutela e sicurezza del lavoro», comprimendo l'autonomia legislativa e amministrativa. Dunque, la Regione sarebbe legittimata a invocare anche parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V, «essendovi una ridondanza sulle attribuzioni regionali».

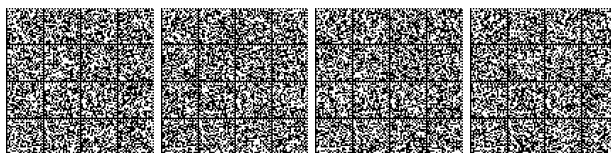
2.- Avverso la disposizione impugnata vengono sollevate cinque questioni di costituzionalità.

In primo luogo, la ricorrente lamenta la violazione «degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Direttiva 2008/98/CE, e dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione». La norma statale sottrarrebbe all'autorizzazione «e alle prescrizioni ad essa connesse» alcune operazioni di miscelazione di rifiuti (sopra indicate), che invece il citato art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE assoggetterebbe ad autorizzazione.

Nella prospettiva della normativa europea, non si potrebbe «prescindere dalle considerazioni ed eventuali prescrizioni specifiche per ciascun impianto, così come non si può prescindere dal monitoraggio».

La violazione della citata direttiva sarebbe apprezzabile anche sotto altro profilo. L'art. 17 di essa dispone che «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie affinché la produzione, la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti pericolosi siano eseguiti in condizioni tali da garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana, al fine di ottemperare le disposizioni di cui all'articolo 13, comprese misure volte a garantire la tracciabilità dalla produzione alla destinazione finale e il controllo dei rifiuti pericolosi al fine di soddisfare i requisiti di cui agli articoli 35 e 36». Consentendo «la miscelazione priva di autorizzazione e di controllo di rifiuti con uguale indice di pericolosità», l'impugnato art. 49 della legge n. 221 del 2015 ne inibirebbe la tracciabilità, «posto che l'operazione di miscelazione termina con l'unione di diversi rifiuti». La Regione ricorda che la tracciabilità dei rifiuti è richiesta anche dall'art. 118-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2006 (*recte*: art. 188-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006).

Contrastando con la direttiva, la norma impugnata violerebbe gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., con ridondanza «sulle attribuzioni regionali in tema di tutela dell'ambiente che fanno sì che la Regione possa e debba prevedere livelli di tutela adeguati alle norme comunitarie, attraverso la propria legislazione e la propria attività amministrativa» (art. 117, secondo e terzo comma, Cost.).



In secondo luogo, la Regione lamenta la «violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3, perché [la norma impugnata] non consente di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-*quinquies* comma 2 del d.lgs. n. 152/06, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti».

La violazione della direttiva europea si rifletterebbe «sulle attribuzioni regionali in materia di ambiente che, pur se oggetto di legislazione esclusiva, vedono l'intervento regionale quale garante di livelli di tutela ulteriori, al fine di disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze (Corte cost. n. 61/2009 - 303/2013 citate)». La norma impugnata impedirebbe «alla Regione l'esercizio di questa attività di garanzia ad ulteriore protezione dell'ambiente, liberalizzando un'attività che è potenzialmente dannosa per l'ambiente, se non contenuta in limiti, prescrizioni e controlli che solo l'autorizzazione può garantire» (viene citata la sentenza n. 149 del 2015), in conformità all'art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE e agli artt. 3-*quinquies*, comma 2, e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 e con riferimento alle «condizioni specifiche dei siti e degli impianti».

Né potrebbe «porsi in dubbio che le operazioni di miscelazione rientrino nella categoria del trattamento rifiuti»: a tal proposito la ricorrente richiama le linee guida della Commissione europea per l'attuazione della direttiva n. 2008/98/CE e l'Allegato I della stessa direttiva.

Anche la violazione del principio della tracciabilità inibirebbe «la realizzazione delle funzioni di garanzia di elevati livelli di tutela ambientale, in termini di prevenzione e trasparenza». La sottrazione alle autorizzazioni di alcune operazioni di miscelazione comporterebbe «la pratica perdita delle tracce di una serie di rifiuti che, mescolati, danno origine ad un nuovo rifiuto».

In terzo luogo, la ricorrente denuncia la «violazione dell'art. 117, comma 3, in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro».

La miscelazione, «priva di prescrizioni "impianto specifiche"», potrebbe comportare «rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori a causa di reazioni impreviste o emanazione di sostanze tossiche»: in tal senso la norma statale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che riconosce la potestà legislativa regionale concorrente nelle materie della «tutela della salute» e della «tutela e sicurezza del lavoro».

Nell'esercizio delle loro competenze, «intrecciate con la materia dell'ambiente», alle Regioni sarebbe «consentito legiferare - oltre che esercitare le proprie funzioni amministrative - purché in *melius* rispetto alla tutela ambientale» (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 407 del 2002 e n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012).

La norma statale sarebbe dettagliata e impedirebbe alle autorità competenti di vietare la miscelazione dei rifiuti.

In quarto luogo, la Regione lamenta la «violazione dell'art. 118 Cost., in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti e per contrasto con l'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali».

La ricorrente rileva che «[l]e funzioni amministrative regionali, anche ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/06, ricomprendono le autorizzazioni allo smaltimento dei rifiuti» ed hanno come corollari «la possibilità di introdurre misure di tutela in *melius* e di graduare le prescrizioni in considerazione delle specificità degli impianti e dei siti». La norma impugnata violerebbe il primo e il secondo comma dell'art. 118 Cost., «dal momento che sottrae alle Regioni [...] la stessa possibilità di emanare autorizzazioni per alcune operazioni di smaltimento rifiuti».

La Regione ricorda che con alcune delibere della Giunta regionale «ha inteso disciplinare le modalità autorizzative e gestionali dell'operazioni di miscelazione rifiuti, sia quella ricadente nell'ambito del comma 2 (miscelazione in deroga), sia quella non vietata». Tali delibere dovrebbero essere disapplicate dalle autorità competenti, in virtù della norma impugnata, con la conseguenza che «le operazioni di miscelazione rifiuti saranno effettuate da soggetti privi di autorizzazione e dunque in maniera indiscriminata, senza tracciabilità e senza controlli».

Il contrasto «con l'ordinato svolgimento delle funzioni amministrative regionali» sarebbe apprezzabile anche sotto il profilo dell'incertezza della situazione giuridica che si determina per la mancanza di autorizzazione regionale, in difformità sia dal diritto europeo che dall'art. 178 del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'art. 49 della legge n. 221 del 2015 violerebbe anche il principio di leale collaborazione, «ostacolando l'esercizio delle potestà regionali e invadendone le competenze».

In quinto luogo, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 97 Cost. L'incertezza nelle situazioni giuridiche causata dalla norma impugnata, che lascerebbe «all'iniziativa individuale di stabilire le modalità di smaltimento rifiuti», comporterebbe la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., «sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa» (viene richiamata la sentenza n. 364 del 2010). La mancanza di chiarezza potrebbe «determinare un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione».



3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il 27 aprile 2016.

In esso osserva che la direttiva n. 2008/98/CE si occupa della miscelazione dei rifiuti nell'art. 18, che sarebbe stato recepito dall'art. 187, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 152 del 2006. L'impugnato comma 3-bis dello stesso art. 187 consentirebbe le miscelazioni non vietate ai sensi del comma 1, cioè quelle «tra rifiuti non pericolosi o tra rifiuti non pericolosi ed altri materiali o sostanze», che sarebbero «consentite a livello europeo», fatto salvo quanto previsto dall'art. 10, paragrafo 2, della direttiva (cui corrisponde l'art. 181, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), in materia di raccolta differenziata a fini di recupero dei rifiuti.

La difesa statale osserva che «sulla base della vigente normativa comunitaria e nazionale la miscelazione costituisce attività di gestione dei rifiuti e deve essere disciplinata nell'ambito dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto»; essa è dunque soggetta «alle specifiche prescrizioni e condizioni riportate negli atti autorizzativi di cui agli artt. 208, 209 e 211» del d.lgs. n. 152 del 2006. La stessa norma impugnata chiarisce che intende escludere solo le limitazioni «“diverse o ulteriori” rispetto a quelle previste per legge», il che garantirebbe il rispetto della normativa europea e del codice dell'ambiente.

Inoltre, il principio di tracciabilità di cui all'art. 17 della direttiva si applicherebbe solo ai rifiuti pericolosi, ma in ambito nazionale avrebbe più ampia applicazione, date le procedure previste dagli artt. 189, 190 e 193 del codice dell'ambiente per i rifiuti non pericolosi.

Dunque, sarebbe infondata la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto alle altre censure, l'Avvocatura rileva che, secondo la giurisprudenza costituzionale (si cita la sentenza n. 61 del 2009), la materia dei rifiuti rientra in quella della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La legislazione regionale potrebbe «determinare una maggiore salvaguardia ambientale solo in via mediata ed attuativa, regolando oggetti che afferiscono alle materie di propria competenza, concorrente e residuale».

Il motivo basato sulla lesione del potere regionale di fissare livelli più elevati di tutela dell'ambiente sarebbe inammissibile per carenza di interesse a ricorrere, in quanto la Regione farebbe riferimento ad atti generali, recanti linee guida per le province lombarde, mentre la competenza regionale in tale materia dovrebbe esplicarsi attraverso atti legislativi.

Il legislatore statale avrebbe esercitato la propria competenza esclusiva, dettando comunque una norma che «non sembra avere innovato nulla in materia di autorizzazioni», avendo solo ribadito che le miscelazioni non vietate non possono essere sottoposte ad autorizzazioni.

La norma impugnata sarebbe volta «ad assicurare una tutela dell'ambiente omogenea su tutto il territorio nazionale, nonché a risolvere le questioni interpretative in materia sorte nel tempo» (si cita il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 22 novembre 2012, n. 12/165/CR8C/C5).

In particolare, l'impugnato art. 49 della legge n. 221 del 2015 avrebbe lo scopo di «eliminare ogni possibile profilo di gold plating, consistente [...] nell'introduzione o nel mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee, con riferimento ai requisiti standard, oneri o obblighi a carico degli operatori, con i conseguenti riflessi di carattere finanziario, non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive medesime». Si tratterebbe dunque di una «misura di parziale liberalizzazione», riconducibile «alla materia della tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale.

Secondo l'Avvocatura, qualora accanto agli interessi ambientali ne vengano in rilievo altri, riguardanti settori diversi, gli standard di tutela ambientale vanno intesi anche come «principi fondamentali nella materia oggetto sulla quale si interviene», soprattutto quando tali standard «rappresentano il risultato del bilanciamento operato dal legislatore statale tra gli interessi di tutela ambientale e quelli del settore di volta in volta considerato». In tali casi, questi standard sono vincolanti per il legislatore regionale, «che non può modificarli né in melius né in pejus (Cfr C. Cost. 307/2003)».

La difesa statale poi ricorda che, a partire dal 2007, la Corte costituzionale ha considerato la tutela dell'ambiente non solo come un fine da perseguire «trasversalmente» alle materie regionali «ma a sua volta come una materia oggetto»: l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. varrebbe dunque come titolo di legittimazione nel settore della gestione dei rifiuti.

Anche la violazione dell'art. 118 Cost. sarebbe insussistente, perché un'attività non vietata non potrebbe essere sottoposta ad autorizzazione.



Infine, la difesa dello Stato nega la violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la norma impugnata non ingenera confusione ma, al contrario, «ripristina un adeguato livello di certezza tra gli operatori del settore [...] chiarendo una volta per tutte quali sono gli ambiti di attività subordinati al rilascio della preventiva autorizzazione».

4.- Sia l'Avvocatura dello Stato che la Regione Lombardia hanno depositato memorie integrative in data 28 febbraio 2017.

La difesa dello Stato solleva, in primo luogo, con riguardo alle questioni riferite agli artt. 11, 97 e 117, primo comma, Cost., un'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di motivazione sulla "ridondanza" della violazione sull'autonomia amministrativa regionale. La Regione non indicherebbe né le specifiche funzioni amministrative lese né il loro rango costituzionale, mancando nel ricorso la dimostrazione della necessaria titolarità regionale della funzione autorizzatoria, in base al principio di sussidiarietà.

In secondo luogo, l'Avvocatura nega l'esistenza di competenze legislative regionali che potrebbero essere «anche solo astrattamente» incise dalla norma impugnata. Secondo la difesa statale, le regioni non avrebbero competenza in materia ambientale, potendo dettare livelli di tutela più elevati solo nell'esercizio di proprie competenze relative ad altre materie. Inoltre, non sarebbe corretto invocare la materia «tutela e sicurezza del lavoro» perché essa atterrebbe «alla disciplina di istituti riferibili alla sfera delle politiche attive del lavoro». Infine, l'Avvocatura richiama un filone giurisprudenziale secondo il quale la tutela dell'ambiente sarebbe una «materia-oggetto», che può essere disciplinata in via esclusiva dal legislatore statale. La miscelazione dei rifiuti, «in quanto volta ad evitare "frodi" nella gestione degli stessi, tramite la diluizione di sostanze pericolose in sostanze meno pericolose», rientrerebbe appunto in tale materia.

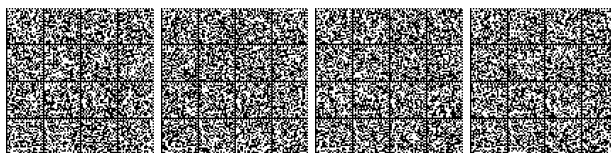
Dal canto suo, la Regione Lombardia ribadisce che la norma impugnata "liberalizza" anche la miscelazione fra rifiuti aventi lo stesso indice di pericolosità e aggiunge che la mancanza di autorizzazione renderebbe non controllabili le operazioni di miscelazione anche ai fini degli adempimenti previsti «dagli artt. 189 (catasto dei rifiuti), 190 (registri di carico e scarico) e 193 (trasporto rifiuti)» del d.lgs. n. 152 del 2006.

Inoltre, la Regione nega che la norma impugnata sia riconducibile alla «tutela della concorrenza» e osserva che, comunque, essa «tutelerebbe la concorrenza a scapito dei livelli di protezione dell'ambiente ritenuti dalla stessa UE essenziali». La Regione afferma di non voler introdurre un livello di regolazione superiore agli standard europei ma auspica che la miscelazione dei rifiuti «venga trattata come qualsiasi altra operazione di trattamento rifiuti», in modo da «consentire all'Autorità competente di avere contezza delle operazioni che vengono effettuate negli impianti».

Considerato in diritto

1.- La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali). Tale disposizione aggiunge il comma 3-bis nell'art. 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (in prosieguo, anche: codice dell'ambiente). L'art. 187, comma 1, pone il divieto di «miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi»; il comma 2 dispone che, «[i]n deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 [...]», a determinate condizioni di seguito elencate; il comma 3-bis, aggiunto con la disposizione impugnata, statuisce che «[l]e miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge».

Avverso quest'ultima disposizione la Regione avanza cinque censure. In primo luogo, la ricorrente lamenta la violazione «degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Direttiva 2008/98/CE, e dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione». La norma statale sottrarrebbe all'autorizzazione «e alle prescrizioni ad essa connesse» la miscelazione di rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità e quella fra rifiuti non pericolosi, che invece sarebbe assoggettata ad autorizzazione dall'art. 23, paragrafo 1, della direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Infatti, la miscelazione dei rifiuti rientrerebbe nel genus del «trattamento» dei rifiuti e, in base all'art. 23, paragrafo 1, della citata direttiva, «[g]li Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente».



La norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 17 della direttiva, che sancisce il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi. Consentendo «la miscelazione priva di autorizzazione e di controllo di rifiuti con uguale indice di pericolosità», l'impugnato art. 49 della legge n. 221 del 2015 ne inibirebbe la tracciabilità, «posto che l'operazione di miscelazione termina con l'unione di diversi rifiuti».

In secondo luogo, la Regione lamenta la «violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3, perché [la norma impugnata] non consente di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-*quinquies* comma 2 del d.lgs. n. 152/06, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti». L'art. 49 della legge n. 221 del 2015 impedirebbe alle regioni di fissare livelli di tutela ulteriori, «al fine di disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze», liberalizzando un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente, «se non contenuta in limiti, prescrizioni e controlli che solo l'autorizzazione può garantire», con riferimento alle «condizioni specifiche dei siti e degli impianti».

In terzo luogo, la ricorrente denuncia la «violazione dell'art. 117, comma 3, in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro». La miscelazione, «priva di prescrizioni “impianto specifiche”», potrebbe comportare «rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori a causa di reazioni imprevedute o emanazione di sostanze tossiche». Nell'esercizio delle loro competenze, «intrecciate con la materia dell'ambiente», alle regioni sarebbe «consentito legiferare - oltre che esercitare le proprie funzioni amministrative - purché in *melius* rispetto alla tutela ambientale». La norma statale sarebbe dettagliata e impedirebbe alle autorità competenti di vietare la miscelazione dei rifiuti.

In quarto luogo, la Regione lamenta la «violazione dell'art. 118 Cost., in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti e per contrasto con l'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali». La norma impugnata violerebbe il primo e il secondo comma dell'art. 118 Cost., «dal momento che sottrae alle Regioni [...] la stessa possibilità di emanare autorizzazioni per alcune operazioni di smaltimento rifiuti».

In quinto luogo, la Regione lamenta la violazione dell'art. 97 Cost. L'incertezza nelle situazioni giuridiche causata dalla norma impugnata, che lascerebbe «all'iniziativa individuale di stabilire le modalità di smaltimento rifiuti», comporterebbe la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, «sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa».

2.- L'esame della prima questione richiede di affrontare, innanzi tutto, l'eccezione di inammissibilità sollevata dal resistente nella memoria integrativa. La difesa statale afferma che la questione relativa all'art. 117, primo comma, Cost. è inammissibile per insufficiente motivazione sulla ridondanza del vizio sulle competenze costituzionali della Regione.

L'eccezione è infondata. La Regione argomenta specificamente l'incidenza della norma impugnata sulle proprie competenze costituzionali, affermando, da un lato, che essa comprime il suo potere di fissare livelli di tutela ambientale più elevati di quelli statali, nell'esercizio delle competenze regionali in materia di «tutela della salute» e «tutela e sicurezza del lavoro», e impedisce il pieno esercizio di esse (art. 117, terzo comma, Cost.); dall'altro lato, che l'art. 49 della legge n. 221 del 2015 lede le funzioni amministrative regionali (art. 118 Cost.), escludendo la possibilità per le regioni di sottoporre ad autorizzazione alcune operazioni di smaltimento di rifiuti. Del resto, come detto, il ricorso non lamenta solo la violazione dei parametri esterni al Titolo V, ma anche, in tre distinti punti, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., e le argomentazioni svolte in tali motivi si aggiungono a quelle specificamente dedicate alla ridondanza al fine di illustrare l'incidenza della norma impugnata sulle competenze costituzionali della Regione. Infatti, nel secondo e quarto motivo la Regione indica la funzione amministrativa che ne sarebbe pregiudicata e la norma che la prevede (art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006) e afferma la sua derivazione dal principio di sussidiarietà.

Quanto all'affermazione della «totale insussistenza di una competenza legislativa regionale anche solo astrattamente incisa dalla disciplina in esame», si può osservare che, anche a prescindere dalla sufficienza della prospettazione ai fini dell'ammissibilità della questione (in generale, sentenze n. 64 del 2012 e n. 298 del 2009; con riferimento alla ridondanza, sentenze n. 287 del 2016 e n. 220 del 2013), il nesso fra la disciplina dei rifiuti e la tutela della salute è evidente, come si vedrà nel punto seguente. La difesa dello Stato evoca inoltre la competenza esclusiva dello Stato per la disciplina della miscelazione dei rifiuti evidenziando che essa ha finalità di «tutela dell'ambiente», in quanto «volta ad evitare “frodi” nella gestione degli stessi, tramite la diluizione di sostanze pericolose in sostanze meno pericolose», ma non considera che la norma impugnata sfugge a quella *ratio*, avendo lo scopo di eliminare i controlli per determinate miscelazioni di rifiuti.

In conclusione, poiché la Regione argomenta la ripercussione della norma impugnata su proprie specifiche competenze legislative e amministrative di rango costituzionale, la motivazione sulla ridondanza risulta sufficiente.

3.- Nel merito, la prima questione è fondata.



L'art. 23 della citata direttiva n. 2008/98/CE dispone quanto segue: «[g]li Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue: *a)* i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; *b)* per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; *c)* le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; *d)* il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; *e)* le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; *f)* le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie».

In base all'art. 3, numero 14), della direttiva, per «trattamento» si intendono le «operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento». L'art. 3, numero 15), definisce il concetto di «recupero» e rinvia all'elenco di cui all'Allegato II. L'art. 3, numero 19), a sua volta, definisce il concetto di «smaltimento» e rinvia all'elenco di cui all'Allegato I della direttiva. Questo comprende fra le «Operazioni di smaltimento», al punto D13, il «Blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered D1 to D12», tradotto nella versione italiana come «Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D1 a D12». L'Allegato II comprende fra le «Operazioni di recupero», al punto R12, una voce analoga, alla quale può essere ricondotta la miscelazione dei rifiuti.

Dalle Linee guida sull'interpretazione della direttiva n. 2008/98/CE risulta che «[l]a miscelazione dei rifiuti è una pratica comune nell'UE ed è riconosciuta come operazione di trattamento dagli Allegati I e II della Direttiva quadro sui rifiuti» (punto 5.1).

Il fatto che la miscelazione dei rifiuti rientri nel concetto di «trattamento» è confermato anche da due fonti interne: da un lato, l'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), definisce come «trattamento» «i processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza»; dall'altro lato, l'Allegato VIII, punto 5.1, alla parte seconda del d. lgs. n. 152 del 2006 (richiamato dall'art. 6, comma 13, dello stesso codice dell'ambiente) comprende (alla lettera *c)* fra le operazioni di smaltimento o recupero il «dosaggio o miscelatura prima di una delle altre attività» di smaltimento o recupero.

In base alla direttiva n. 2008/98/CE, dunque, esistono miscelazioni vietate (art. 18, paragrafo 1), ma autorizzabili in deroga (art. 18, paragrafo 2), e miscelazioni non vietate (non in deroga), ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti (art. 23). Nel suo atto di costituzione, la stessa Avvocatura generale dello Stato osserva che «sulla base della vigente normativa comunitaria [...] la miscelazione costituisce attività di gestione dei rifiuti e deve essere disciplinata nell'ambito dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto».

Prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa europea (si vedano gli artt. 187 e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006). L'art. 49 della legge n. 221 del 2015, invece, liberalizzando le miscelazioni non vietate dall'art. 187, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, cioè sottraendo ad autorizzazione la miscelazione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità (elencate nell'Allegato I alla Parte IV del codice dell'ambiente) e quella fra rifiuti non pericolosi, si pone in contrasto con l'art. 23, paragrafo 1, della direttiva.

D'altro canto è escluso che il fondamento della disposizione impugnata si possa rinvenire nell'art. 24 della direttiva, in base al quale «[g]li Stati membri possono dispensare dall'obbligo di cui all'articolo 23, paragrafo 1, gli enti o le imprese che effettuano le seguenti operazioni: *a)* smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione; o *b)* recupero dei rifiuti». Le deroghe previste dall'art. 24 sono soggette invero a una disciplina ben precisa (si vedano gli artt. 25 e 26 della direttiva e gli artt. 214, 215 e 216 del codice dell'ambiente), né l'art. 49 della legge n. 221 del 2015 intende creare una «procedura semplificata» ai sensi degli artt. 24, 25 e 26 della direttiva, ma semplicemente elimina la procedura autorizzatoria esistente.

Nel caso di specie la violazione dell'art. 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali. Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 58 del 2015, n. 244 del 2012, n. 373 del 2010, n. 249, n. 225 e n. 61 del 2009, n. 62 del 2008), dalla direttiva 2008/98/CE (si vedano il preambolo e, in particolare, gli artt. 1, 12, 13 e 17) e dal codice dell'ambiente (si vedano, in particolare, gli artt. 177, 179, 182-*bis*, 191 e 208, comma 1). Tale collegamento è stato affermato anche con specifico riferimento alla miscelazione dei rifiuti, come risulta dal punto 43 del preambolo e dall'art. 18, paragrafo 2, lettera *b)*, della direttiva n. 2008/98/CE, nonché dall'art. 187, comma 2, del codice dell'ambiente. Si deve concludere dunque che la norma statale impugnata è idonea



a condizionare la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute e in concreto, per quanto riguarda segnatamente il caso in esame, rende parzialmente inapplicabile la disciplina adottata dalla Regione Lombardia al fine di regolare le miscele dei rifiuti, ossia il decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596, e il decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795.

A ciò si aggiunga che alla funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti, il cui esercizio risulta ora escluso dalla norma impugnata per certe fattispecie, deve riconoscersi rango costituzionale, giacché l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuisce alle regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall'art. 3-*quinquies*, comma 3, del codice dell'ambiente. La violazione della direttiva determina, dunque, anche la lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge n. 221 del 2015, per violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

4.- L'accoglimento della prima questione promossa nel ricorso, sotto il profilo della violazione dell'art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE, consente l'assorbimento delle altre questioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170075

n. 76

Sentenza 8 marzo - 12 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Esclusione dal beneficio per le madri condannate per taluno dei delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Bari nel procedimento relativo a L.A., con ordinanza del 12 ottobre 2015, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 ottobre 2015, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2016, il Tribunale di sorveglianza di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui impedisce che le modalità di espiazione della pena ivi previste siano concesse alle condannate per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della medesima legge.

1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito del procedimento di sorveglianza relativo ad L.A., condannata, con sentenza pronunciata il 12 aprile 2012, alla pena di anni sette di reclusione per il delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), con decorrenza dal 19 febbraio 2014 e fine pena al 18 febbraio 2021.

Il giudice *a quo* ricorda che la condannata è stata ammessa alla detenzione domiciliare sino al 17 ottobre 2015, ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975, in relazione all'art. 147, comma 1, numero 3), del codice penale, in quanto madre di prole di età inferiore a tre anni. Ricorda anche che, all'approssimarsi del compimento dei tre anni di età della minore, e, dunque, del ripristino della detenzione in carcere, il difensore di L.A. ha chiesto al magistrato di sorveglianza la proroga in via provvisoria della detenzione domiciliare, e al Tribunale di sorveglianza la concessione della detenzione domiciliare speciale ai sensi dell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge n. 354 del 1975; in via subordinata, ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione da ultimo citata, nella parte in cui esclude dalla concessione del beneficio i soggetti condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975.

Il giudice rimettente osserva che, con sentenza n. 239 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dall'art. 47-*quinquies* della medesima legge, nonché quella della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere a) e b), ferma restando la condizione dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.

Il giudice *a quo* ritiene che, pur a seguito di tale pronuncia, non sia possibile accogliere la richiesta del difensore di L.A., in quanto la ricordata sentenza n. 239 del 2014 ha riguardato il solo comma 1 dell'art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975, in base al quale, se non è possibile concedere il beneficio di cui all'art. 47-*ter* della medesima legge,



la detenuta madre di prole di età inferiore ai dieci anni può espiare la parte residua di pena anche in ambito domiciliare, purché sia stato scontato almeno un terzo della pena ovvero quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo. La pronuncia della Corte costituzionale, invece, non avrebbe inciso sul comma 1-*bis* del ricordato art. 47-*quinqüies*, il quale prevede modalità «agevolate» per espiare la frazione iniziale della pena, con esclusione, tuttavia, proprio dei condannati per i delitti elencati all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, anche nel caso in cui costoro collaborino con la giustizia.

Il giudice rimettente - ritenuto, dunque, che difettino i presupposti per la concessione della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-*quinqüies* della legge n. 354 del 1975, in quanto non è stato ancora espiato un terzo della pena, e ritenuto che la natura ostativa del reato oggetto della condanna impedisca l'applicazione del comma 1-*bis* del medesimo articolo - chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità di quest'ultimo in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost., poiché «le esigenze superiori di tutela della maternità e del minore anziché prevalere risulterebbero recessive rispetto alla pretesa punitiva dello Stato». In particolare, il giudice rimettente, sul presupposto che la *ratio* ispiratrice dell'istituto della detenzione domiciliare ex art. 47-*quinqüies* della legge n. 354 del 1975 prescinderebbe da qualsiasi contenuto rieducativo e sarebbe volto esclusivamente a ripristinare la convivenza tra madri e figli, osserva che la logica sottesa alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 239 del 2014 dovrebbe applicarsi anche con riferimento alla preclusione assoluta per le madri condannate per taluno dei delitti elencati nel citato art. 4-*bis* contenuta nella disposizione censurata: l'applicazione di quest'ultima, anche in assenza di concreta pericolosità della detenuta, determinerebbe infatti l'interruzione del rapporto di convivenza della detenuta stessa con la figlia minore, rapporto che era stato, invece, già preservato grazie alla pregressa concessione della misura di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975.

Il rimettente sottolinea infine, in ordine al comportamento della detenuta, l'«assoluta regolarità comportamentale serbata durante il pregresso periodo di restrizione domiciliare», nonché la «risalenza nel tempo dei reati oggetto della condanna».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 31 marzo 2016, ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

Osserva, anzitutto, l'Avvocatura generale dello Stato che il giudice rimettente avrebbe richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 239 del 2014 in modo non conferente. Mentre, infatti, con tale decisione sarebbe stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 47-*quinqüies* della legge n. 354 del 1975, in quanto impediva in modo assoluto alle condannate per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della medesima legge l'accesso al beneficio, la disposizione ora all'esame della Corte costituzionale non precluderebbe l'espiazione della frazione iniziale della pena con modalità agevolate in caso di riconoscimento del requisito della collaborazione con la giustizia ex art. 58-*ter* della legge n. 354 del 1975, secondo le disposizioni contenute nello stesso art. 4-*bis*. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Bari sarebbero, dunque, inammissibili «in quanto già oggetto di specifica considerazione» da parte della Corte costituzionale.

Esse sarebbero comunque non fondate, in quanto - osserva l'Avvocatura generale dello Stato - il rapporto tra i detenuti condannati per i delitti compresi nell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 e i propri figli sarebbe tutelato attraverso i colloqui effettuati in istituto, i quali non sono ricompresi nel divieto imposto da tale disposizione.

L'Avvocatura statale ritiene, infine, che il legislatore, introducendo la misura alternativa della detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-*quinqüies* della legge n. 354 del 1975, avrebbe effettuato un bilanciamento tra due valori costituzionalmente protetti, la tutela della famiglia e del rapporto tra le detenute madri e i propri figli, da un lato, e l'interesse dello Stato ad esercitare la potestà punitiva, dall'altro, limitando l'accesso alle modalità agevolate indicate nella disposizione censurata nei soli casi di condotte incriminatrici che assumono un significativo grado di offensività in relazione alla rilevanza del bene protetto, come quelle relative ai delitti elencati al citato art. 4-*bis*, comma 1, e soltanto nei casi in cui non sussista né la collaborazione prevista dall'art. 58-*ter* della legge n. 354 del 1975, né alcuna delle forme di collaborazione con la giustizia richiamate nel comma 1-*bis* del più volte citato art. 4-*bis*.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Bari dubita della legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinqüies*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui impedisce alle madri condannate per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della medesima legge l'accesso alle modalità di espiazione della pena ivi previste.



La disposizione censurata stabilisce che, «[s]alvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis», l'espiazione di un terzo della pena, o di almeno quindici anni in caso di condanna all'ergastolo - condizione necessaria per accedere alla detenzione domiciliare speciale prevista nel comma 1 del medesimo art. 47-*quinquies* - può avvenire presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri ovvero, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli. Essa prevede inoltre che, in caso d'impossibilità di scontare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, la stessa può essere espiata nelle case famiglia protette, ove istituite.

Secondo il rimettente, la preclusione all'accesso a tali modalità agevolate di espiazione della pena per le madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, in quanto ispirata dalla volontà di far prevalere la pretesa punitiva statale rispetto alle esigenze, che pur dovrebbero essere preminenti, di tutela della maternità e del minore. Sarebbe così vanificata la stessa *ratio* ispiratrice della detenzione domiciliare speciale, in tesi volta primariamente a ripristinare la convivenza tra madri e figli. È in particolare richiamata la sentenza di questa Corte n. 239 del 2014, la cui *ratio* decidendi sarebbe conferente anche nel caso in esame nel giudizio principale.

Osserva, infine, il rimettente che la disposizione censurata si inserirebbe disarmonicamente in un sistema che consente, anche alle madri condannate per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, di essere ammesse sin dall'inizio alla detenzione domiciliare, a prescindere dall'entità della pena da espiare, quando può essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione di questa, ai sensi degli artt. 146 e 147 del codice penale (art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975). Tale disarmonia sarebbe ben illustrata dalle peculiarità del caso che ha dato origine al presente giudizio di legittimità costituzionale, nel quale la madre condannata, inizialmente ammessa alla detenzione domiciliare sino al compimento dei tre anni di età della figlia, dovrebbe entrare in carcere - interrompendo la convivenza con la bambina - al fine di scontare il terzo di pena necessario per essere, successivamente, ammessa alla detenzione domiciliare speciale.

2.- La questione è fondata.

2.1.- La disposizione censurata è contenuta nell'art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975, che disciplina l'istituto della detenzione domiciliare speciale. Tale istituto, introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori), è finalizzato ad ampliare la possibilità, per le madri (o i padri) condannati a pena detentiva, di scontare quest'ultima con modalità esecutive extracarcerarie, per meglio tutelare il loro rapporto con i figli minori e per evitare il fenomeno della "carcerizzazione degli infanti".

L'art. 47-*ter*, comma 1, della legge n. 354 del 1975 già prevedeva (e prevede tuttora) che la pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto, possano essere espiate nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, quando la condannata è donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente (ovvero padre, quando la madre è deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole).

Con l'introduzione del citato art. 47-*quinquies*, si è stabilito, al comma 1, che, «[q]uando non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 47-*ter*, le condannate madri di prole di età non superiore ad anni dieci, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e se vi è la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, possono essere ammesse ad espiare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli, dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena ovvero dopo l'espiazione di almeno quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo».

In tal modo, si è consentito anche alle madri condannate a pene detentive superiori a quattro anni, o che devono ancora scontare più di quattro anni di pena, di accedere alla detenzione domiciliare speciale, alla condizione, però, che abbiano già scontato almeno un terzo della pena, ovvero almeno quindici anni in caso di condanna all'ergastolo.

Al medesimo beneficio sono ammessi i padri detenuti, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre.

Successivamente, la legge 21 aprile 2011, n. 62 (Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori), ha novellato il comma 1 dell'art. 47-*quinquies*, stabilendo che la prima parte di pena (un terzo o quindici anni in caso di ergastolo) possa essere espiata «secondo le modalità di cui al comma 1-bis», e ha introdotto tale comma, oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale.



Anche in questo caso, il legislatore ha l'obiettivo di ampliare la possibilità, per le madri condannate a pene detentive, di espiare la pena attraverso misure extracarcerarie che permettano di meglio provvedere alla cura e all'assistenza dei figli. A tal fine, il comma 1-bis consente loro di espiare, sin dall'inizio, la pena detentiva secondo le descritte modalità agevolate, anche nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, di cura, assistenza o accoglienza, purché non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga.

Tuttavia, e questo è l'oggetto della censura del giudice *a quo*, dall'accesso a tali modalità agevolate di espiazione della prima frazione di pena sono espressamente escluse le madri condannate per un delitto indicato nell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.

Che tale sia, in effetti, il significato della formulazione letterale del primo periodo del comma 1-bis dell'art. 47-quinquies della legge n. 354 del 1975 («[s]alvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis») non può essere revocato in dubbio.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, invece, la disposizione censurata consentirebbe alle condannate che abbiano collaborato con la giustizia, o che si siano trovate nell'impossibilità di farlo, di accedere alle descritte modalità di espiazione della pena. Nella prospettazione della difesa statale, il riferimento alle madri condannate per i delitti indicati nel ricordato art. 4-bis non sarebbe, infatti, che un rinvio al regime sostanziale ivi descritto (che, appunto, consente la concessione dei benefici penitenziari ai condannati per i delitti elencati al comma 1 del medesimo art. 4-bis, a condizione che collaborino con la giustizia o che tale collaborazione non sia possibile).

L'assunto della difesa statale non coglie nel segno. A prescindere dal fatto che il giudice *a quo* non fornisce indicazioni su un'eventuale collaborazione della condannata con la giustizia, questa Corte ha già escluso che il riferimento all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, contenuto nella disposizione censurata, possa intendersi come un richiamo alle differenziate condizioni (tra le quali la collaborazione con la giustizia) che tale articolo prevede, a seconda del reato commesso, per la concessione dei benefici penitenziari. Come è fatto palese dalla sua formulazione letterale, il significato del comma 1-bis dell'art. 47-quinquies è quello di impedire in assoluto, alle condannate per i delitti di cui all'art. 4-bis, di espiare la frazione iniziale di pena secondo le ricordate modalità agevolate, anche laddove si sia verificata la condizione della collaborazione con la giustizia (sentenza n. 239 del 2014).

È dunque questo significato della disposizione censurata a doversi confrontare con i parametri costituzionali evocati.

2.2.- Il comma 1-bis dell'art. 47-quinquies della legge n. 354 del 1975 si inserisce nell'ambito di un istituto - la detenzione domiciliare speciale - che, pur partecipando della finalità di reinserimento sociale del condannato, è primariamente indirizzato a consentire l'instaurazione, tra madri detenute e figli in tenera età, di un rapporto quanto più possibile "normale" (sentenze n. 239 del 2014 e n. 177 del 2009). In tal senso, si tratta di un istituto in cui assume rilievo prioritario la tutela di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, qual è il minore (ancora sentenze n. 239 del 2014 e n. 177 del 2009, e sentenza n. 350 del 2003).

Questa Corte ha evidenziato in numerose occasioni (sentenze n. 17 del 2017, n. 239 del 2014, n. 7 del 2013 e n. 31 del 2012) la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, ed ha riconosciuto che tale interesse è complesso ed articolato in diverse situazioni giuridiche. Queste ultime trovano riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno - che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) - sia nell'ordinamento internazionale, ove vengono in particolare considerazione le previsioni dell'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, e dell'art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo.

Queste due ultime disposizioni qualificano come «superiore» l'interesse del minore, stabilendo che in tutte le decisioni relative ad esso, adottate da autorità pubbliche o istituzioni private, tale interesse deve essere considerato «preminente»: «precetto che assume evidentemente una pregnanza particolare quando si discute dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne» (così, in particolare, sentenza n. 239 del 2014).

L'elevato rango dell'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne, tuttavia, non lo sottrae in assoluto ad un possibile bilanciamento con interessi contrapposti, pure di rilievo costituzionale, quali sono quelli di difesa sociale, sottesi alla necessaria esecuzione della pena. Lo dimostra, del resto, la stessa disposizione censurata, che consente alle madri (tranne a quelle condannate per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975) di espiare la prima frazione di pena presso un istituto a custodia attenuata, ovvero richiede al giudice di valutare



l'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, prima di concedere alla condannata l'accesso alla detenzione domiciliare ovvero in altri luoghi di privata dimora, di cura, di assistenza o di accoglienza.

Il bilanciamento dell'interesse del minore con le esigenze di difesa sociale sottese alla necessaria esecuzione della pena inflitta al genitore in seguito alla commissione di un reato, in via di principio, è rimesso alle scelte discrezionali del legislatore (sentenza n. 17 del 2017) e può realizzarsi attraverso regole legali che determinano, in astratto, i limiti rispettivi entro i quali i diversi principi possono trovare temperata tutela. In tal senso, varie disposizioni dell'ordinamento penitenziario e del codice di procedura penale assicurano tutela all'interesse dei minori, figli di soggetti sottoposti a misure cautelari o condannati in via definitiva a pene detentive, a mantenere un rapporto costante, fuori dal carcere, con le figure genitoriali, ma stabiliscono che tale esigenza di tutela si arresta al compimento, da parte del minore, di una determinata età.

Se invece il legislatore, tramite il ricorso a presunzioni insuperabili, nega in radice l'accesso della madre alle modalità agevolate di espiazione della pena e, così, impedisce al giudice di valutare la sussistenza in concreto, nelle singole situazioni, delle ricordate esigenze di difesa sociale, non si è più in presenza di un bilanciamento tra principi, che si traduce nella determinazione di una ragionevole regola legale: si è al cospetto dell'introduzione di un automatismo basato su indici presuntivi, il quale comporta il totale sacrificio dell'interesse del minore.

Questa Corte, tuttavia, ha già chiarito che, affinché il preminente interesse del minore possa restare recessivo di fronte alle esigenze di protezione della società dal crimine, la legge deve consentire che sussistenza e consistenza di queste ultime siano verificate in concreto, e non già sulla base di automatismi che impediscono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni (ancora, sentenza n. 239 del 2014).

Proprio una tale preclusione è contenuta nella disposizione censurata. Il legislatore, infatti, esclude in assoluto dall'accesso ad un istituto primariamente volto alla salvaguardia del rapporto con il minore in tenera età le madri accomunate dall'aver subito una condanna per taluno dei delitti indicati in una disposizione (l'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975) che contiene, oltretutto, un elenco di reati complesso, eterogeneo, stratificato e di diseguale gravità (sentenza n. 32 del 2016).

Non è in principio vietato alla legge differenziare il trattamento penitenziario delle madri condannate, a seconda della gravità del delitto commesso, ma la preclusione assoluta ora in esame è certamente lesiva dell'interesse del minore, e perciò dell'art. 31, secondo comma, Cost.

A causa della disposizione censurata, vengono del tutto pretermessi l'interesse del minore ad instaurare un rapporto quanto più possibile "normale" con la madre, nonché la stessa finalità di reinserimento sociale della condannata, non estranea, come si è già detto, alla detenzione domiciliare speciale, quale misura alternativa alla detenzione. Questa sorta di esemplarità della sanzione - la madre deve inevitabilmente espriare in carcere la prima frazione di pena - non può essere giustificata da finalità di prevenzione generale o di difesa sociale (sentenza n. 313 del 1990). Infatti, le esigenze collettive di sicurezza e gli obiettivi generali di politica criminale non possono essere perseguiti attraverso l'assoluto sacrificio della condizione della madre e del suo rapporto con la prole.

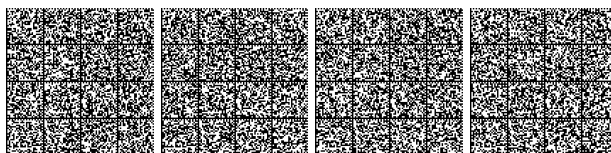
La disposizione censurata è dunque costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «Salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-*bis*,».

L'accertata violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., determina l'assorbimento delle censure relative agli altri parametri costituzionali evocati.

È appena il caso di rilevare, infine, che la presente pronuncia d'accoglimento non mette in pericolo le esigenze di contrasto alla criminalità che avevano indotto il legislatore ad introdurre la preclusione qui caducata.

Da un lato, il comma 1-*bis* dell'art. 47-*quinquies* della legge n. 354 del 1975, oltre a consentire che la prima frazione di pena sia scontata in un istituto a custodia attenuata per detenute madri, affida al prudente apprezzamento del giudice - come si è evidenziato - l'accesso della condannata alla detenzione nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero di cura, assistenza o accoglienza, condizionandolo all'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga.

Dall'altro, rientrando l'istituto in oggetto tra le misure alternative alla detenzione, ai condannati per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 resta pur sempre applicabile il complesso ed articolato regime previsto da tale disposizione per la concessione dei benefici penitenziari, in base, però, alla *ratio* della sentenza n. 239 del 2014 di questa Corte, secondo la quale la mancata collaborazione con la giustizia non può ostare alla concessione di un beneficio primariamente finalizzato a tutelare il rapporto tra la madre e il figlio minore.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), limitatamente alle parole «Salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis.».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170076

N. 77

Sentenza 21 febbraio - 12 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Individuazione da parte della Giunta regionale, sulla base di “specifici criteri attuativi”, di corsi d'acqua aventi determinate caratteristiche, al fine di consentire una gradazione e una diversificazione di obblighi e adempimenti in materia di polizia idraulica.

– Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 17 giugno 2015 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato il 17 giugno 2015 e iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, tra l'altro, impugnato l'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), sostitutivo dell'art. 91, comma 1-*bis*, della legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione alle norme interposte previste dagli artt. 74, comma 2, lettere *f* e *g*), 75, comma 3, 118 e 120 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 16 giugno 2008, n. 131, intitolato «Regolamento recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici (tipizzazione, individuazione dei corpi idrici, analisi delle pressioni) per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante: "Norme in materia ambientale", predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 4, dello stesso decreto» e dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 novembre 2013, n. 156 (Regolamento recante i criteri tecnici per l'identificazione dei corpi idrici artificiali e fortemente modificati per le acque fluviali e lacustri, per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale, predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 3, del medesimo decreto legislativo).

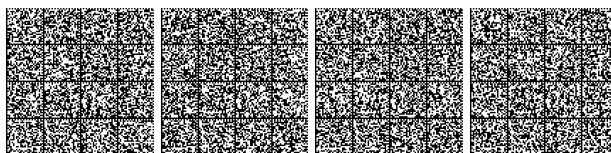
1.1.- Il ricorrente reputa che la disposizione impugnata, attribuendo alla Giunta regionale il potere di individuare, sulla base di criteri attuativi parzialmente indeterminati, e, comunque, non coordinati né coerenti rispetto a quelli specificati dalla normativa statale, una serie di corpi idrici, si porrebbe in contrasto con le disposizioni sopra richiamate, violando conseguentemente l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

2.- Il 24 luglio 2015 si è costituita in giudizio la Regione Liguria, sostenendo l'infondatezza delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri e chiedendone il rigetto.

2.1.- La Regione Liguria sostiene che, con la norma censurata, il legislatore regionale avrebbe, semplicemente, inteso favorire la gradazione e la diversificazione degli adempimenti in materia di polizia idraulica e di gestione del demanio idrico, divenuta più onerosa e di difficile attuazione a seguito dell'entrata in vigore del principio di generale pubblicità delle acque, stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 18 febbraio 1999, n. 238 (Regolamento recante norme per l'attuazione di talune disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche) e dall'art. 144 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La difesa della Regione resistente rileva, inoltre, che nessun obiettivo di tutela delle acque dall'inquinamento andrebbe ricercato nella norma impugnata, in quanto questa sarebbe stata introdotta al solo scopo di consentire l'assoggettamento alla disciplina di polizia idraulica e di demanio idrico di corsi d'acqua di modeste dimensioni, prevalentemente tombinati e ricadenti in contesti di tessuto urbano consolidato, che, altrimenti, in considerazione delle loro caratteristiche, sfuggirebbero ad ogni regolamentazione.

Da ciò deriverebbe che la disposizione impugnata non violerebbe affatto, per il tramite delle norme statali richiamate, l'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», costituendo piuttosto espressione della diversa materia della «difesa del suolo», di competenza regionale sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).



3.- Con memoria depositata il 30 agosto 2016, il Governo ha ulteriormente precisato gli argomenti posti a fondamento dell'impugnazione.

3.1.- Con memoria depositata il 30 agosto 2016, la Regione resistente ha ribadito le proprie difese.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha, tra l'altro, promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), sostitutivo dell'art. 91, comma 1-*bis*, della legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia).

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione alle norme interposte previste dagli artt. 74, comma 2, lettere *f*) e *g*) (la quale ultima richiama gli artt. 118 e 120) e 75, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 16 giugno 2008, n. 131, intitolato «Regolamento recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici (tipizzazione, individuazione dei corpi idrici, analisi delle pressioni) per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante: «Norme in materia ambientale», predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 4, dello stesso decreto» e dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 novembre 2013, n. 156 (Regolamento recante i criteri tecnici per l'identificazione dei corpi idrici artificiali e fortemente modificati per le acque fluviali e lacustri, per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale, predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 3, del medesimo decreto legislativo).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, sostenendo l'infondatezza della impugnativa.

La norma censurata, a parere della Regione, dovrebbe essere, infatti, ricondotta, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, alla materia della difesa del suolo e, quindi, ad un ambito rientrante, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni in tema di «governo del territorio».

Da ciò deriverebbe che, esulando dalla disposizione impugnata ogni finalità di tutela dell'ambiente, le censure avanzate dovrebbero considerarsi prive di fondamento.

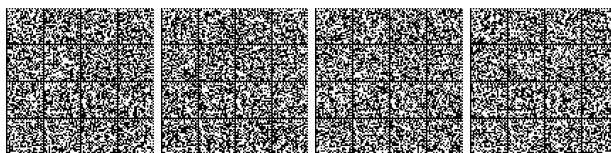
3.- La questione proposta non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Preliminarmente, va evidenziato che questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una «materia «trasversale»» e che la difesa del suolo rientra nella materia della «tutela dell'ambiente» (in questo senso, sentenze n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009).

Proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così la sentenza n. 407 del 2002).

Successivamente, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe in *peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale e che «le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenza n. 300 del 2013).

Pertanto, la difesa della Regione, secondo cui la norma impugnata dovrebbe considerarsi estranea alla materia della «tutela dell'ambiente», in quanto attinente alla difesa del suolo, riconducibile alla diversa materia di legislazione concorrente del «governo del territorio», evoca una prospettiva superata, in contraddizione con quanto, in più occasioni, affermato da questa Corte.



4.- Ciò posto, il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata attribuisca alla Giunta regionale il potere di individuare tratti di corsi d'acqua sulla base di criteri attuativi indeterminati e, comunque, non coordinati, né coerenti rispetto a quelli specificati dalla normativa statale, in violazione di quanto stabilito negli artt. 74, comma 2, lettere *f*) e *g*), e 75, comma 3, del d.lgs., n. 152 del 2006 e nei decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 16 giugno 2008, n. 131 e del 27 novembre 2013, n. 156.

A ben vedere, tale contrasto non ricorre nel caso di specie.

Va, infatti, rilevato che nessuna delle previsioni normative statali richiamate dal ricorrente appare, effettivamente, contraddetta dalla disposizione impugnata, dovendosi intendere in una prospettiva di integrazione e rafforzamento della disciplina posta a tutela dell'ambiente.

In particolare, l'art. 74, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 contiene alla lettera *f*) la definizione di corpo idrico artificiale («un corpo idrico superficiale creato da un'attività umana») e alla lettera *g*) la definizione di corpo idrico fortemente modificato («un corpo idrico superficiale la cui natura, a seguito di alterazioni fisiche dovute a un'attività umana, è sostanzialmente modificata, come risulta dalla designazione fattane dall'autorità competente in base alle disposizioni degli articoli 118 e 120» dello stesso decreto legislativo).

Il successivo art. 75, comma 3, precisa, poi, che «le prescrizioni tecniche necessarie all'attuazione della parte terza del presente decreto sono stabilite negli Allegati al decreto stesso e con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare previa intesa con la Conferenza Stato-regioni; attraverso i medesimi regolamenti possono altresì essere modificati gli Allegati alla parte terza del presente decreto per adeguarli a sopravvenute esigenze o a nuove acquisizioni scientifiche o tecnologiche».

La disposizione regionale censurata stabilisce che la Giunta regionale può individuare, sulla base di specifici criteri attuativi, corsi d'acqua o loro tratti, che presentino almeno le caratteristiche di sottendere bacini idrografici di modeste dimensioni, prevalentemente tombinati, ricadenti in contesti urbanistico-edilizi di tessuto urbano consolidato, e che, pur non potendosi classificare canali di drenaggio urbano, abbiano perso, a causa delle trasformazioni territoriali ed urbanistiche verificatesi nel tempo, le caratteristiche originali del corso d'acqua in modo irreversibile, tanto da non rendere possibile il loro recupero in termini di spazi e capacità di deflusso. Essa evidenzia, invece, un oggetto diverso da quello disciplinato dalla normativa statale, attinente ai corpi idrici superficiali, e rivela l'unica finalità di consentire una graduazione e una diversificazione degli obblighi e degli adempimenti in materia di polizia idraulica.

Anche le disposizioni contenute nei richiamati decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, non appaiono violate dalla norma impugnata, correttamente interpretata nel senso di integrare, e non di derogare, la disciplina statale, allo scopo di evitare che corsi d'acqua, assimilabili, per caratteristiche oggettive, a canali di drenaggio urbano o a fognature, rimangano esclusi dal reticolo idrografico regionale, sfuggendo all'ambito di applicazione delle normative di polizia idraulica.

Pertanto, la norma impugnata di cui all'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, sostitutivo dell'art. 91, comma 1-bis, della legge regionale, n. 18 del 1999, reca una disciplina che risulta compatibile con quella statale, in quanto volta ad individuare ed inserire nel reticolo idrografico regionale, nel rispetto della normativa posta a tutela dell'ambiente, corpi idrici che, altrimenti, sfuggirebbero ad una opportuna classificazione, pur conservando il comportamento tipico dei corsi d'acqua.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), sostitutivo dell'art. 91, comma 1-bis, della legge reg. Liguria 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), promossa dal Presidente del Con-



siglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170077

N. 78

Ordinanza 8 marzo - 12 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Modifiche alla legge regionale n. 49 del 2009 - Disposizioni varie in materia di varianti al piano del parco.

- Legge della Regione Liguria 22 dicembre 2015, n. 22, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 (Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio)», artt. 6, comma 3, 7, comma 6, e 8, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

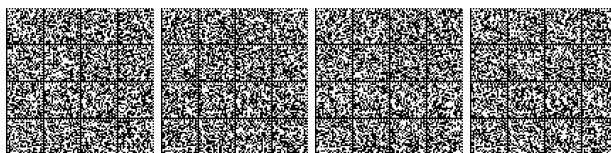
Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 3, 7, comma 6, 8, comma 4, della legge della Regione Liguria 22 dicembre 2015, n. 22, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 (Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio)», promosso dal Presidente



del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-24 febbraio 2016, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2016 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 20-24 febbraio 2016 e depositato in cancelleria il 23 febbraio 2016 (reg. ric. n. 5 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6, comma 3, 7, comma 6, 8, comma 4, della legge della Regione Liguria 22 dicembre 2015, n. 22, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 (Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio)», in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), e 97 della Costituzione;

che, in particolare, l'art. 6, comma 3, della legge reg. Liguria n. 22 del 2015 attribuisce all'Ente parco la facoltà di individuare le aree del parco dove sono possibili interventi di ampliamento e mutamento di destinazione d'uso, con apposita deliberazione, che costituisce variante al piano del parco;

che l'art. 7, comma 6, e l'art. 8, comma 4, della legge reg. Liguria n. 22 del 2015, prevedono che l'approvazione della variante al piano del parco «è comprensiva del contestuale rilascio dell'autorizzazione paesaggistica regionale»;

che, con atto depositato il 1° aprile 2016, si è costituita in giudizio la Regione Liguria chiedendo, sulla base di diffuse argomentazioni, sostanzialmente riconducibili all'erronea interpretazione della normativa regionale effettuata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che il ricorso introduttivo del presente giudizio sia dichiarato non fondato.

Considerato che, con atto notificato alla Regione resistente il 4 ottobre 2016 e depositato l'11 ottobre 2016, l'Avvocatura generale dello Stato, premesso che, con legge 5 luglio 2016, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 (Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio)», la Regione Liguria ha modificato, nel senso indicato dal Governo, le impuginate previsioni della legge regionale 22 dicembre 2015, n. 22, ha dichiarato, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 settembre 2016, di rinunciare al ricorso;

che, con atto depositato il 17 gennaio 2017, il Presidente della Giunta regionale della Liguria ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso;

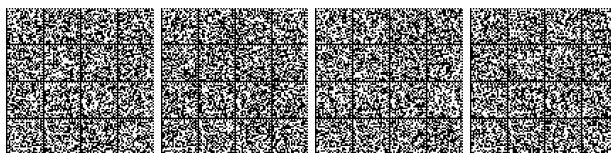
che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo;

che, con specifico riferimento alle condizioni di ammissibilità della costituzione in giudizio della Regione quale parte resistente, questa Corte - con la sentenza n. 37 del 2016 - ha chiarito che né le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, né la legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) richiedono espressamente il requisito della «previa deliberazione» della Giunta regionale, che è evocato dall'art. 32, comma 2, di tale legge «solo come presupposto dell'iniziativa della Regione contro una legge statale [...] al pari, del resto, di quanto dispone l'art. 31, comma 3, della stessa legge, a proposito della "previa deliberazione" del Consiglio dei ministri per l'impugnativa di una legge regionale da parte del Governo»;

che tale decisione si fonda sul principio, di portata generale, per cui le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità;

che, in ragione della sua generalità, tale principio è applicabile a tutti gli atti per cui le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e la legge 11 marzo 1953, n. 87 non prescrivono formalità e, quindi, anche all'accettazione della rinuncia dell'impugnativa proposta dallo Stato;

che tale conclusione è conforme alla legge regionale statutaria 3 maggio 2005, n. 1 (Statuto della Regione Liguria), che si limita (all'art. 37, comma 1, lettera *i*) ad attribuire la rappresentanza dell'ente in giudizio al Presidente della Giunta regionale, senza ulteriori prescrizioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170078

N. 79

Ordinanza 22 marzo - 12 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada - Pagamento a mezzo di bonifico bancario - Decorrenza dell'effetto solutorio.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 202, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

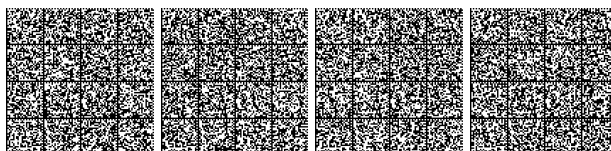
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 202, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Palermo, nel procedimento vertente tra A. D.V., Comune



di Palermo e altra, con ordinanza del 4 maggio 2016, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di A. D.V., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Fabrizio Di Maria per A. D.V., e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 4 maggio 2016, il Giudice di pace di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 202, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui, pur prevedendo il bonifico bancario tra le possibili modalità di pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie, non contiene alcuna previsione in ordine all'effetto solutorio in caso di pagamento effettuato con tale mezzo;

che, secondo quanto riferito dal rimettente, nel giudizio *a quo*, avente ad oggetto l'opposizione avverso una cartella esattoriale per il pagamento di una sanzione prevista dal codice della strada, la parte opponente chiede l'annullamento della cartella, deducendo di avere tempestivamente provveduto al pagamento della sanzione con bonifico bancario; viceversa, l'amministrazione opposta ritiene tardivo il pagamento, poiché esso, sebbene effettuato nei termini, sarebbe concretamente pervenuto alla stessa amministrazione dopo la scadenza del termine;

che, ad avviso del rimettente, la mancanza di una disciplina dell'effetto solutorio del pagamento con bonifico determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra chi esegua il pagamento scegliendo tale modalità e chi si avvalga, invece, del versamento in conto corrente postale; nel primo caso, infatti, il debitore avrebbe a disposizione un termine inferiore a quello previsto dallo stesso art. 202, poiché l'adempimento si verificherebbe con l'accredito della somma nel conto corrente dell'ente creditore; viceversa, l'art. 4, comma 6, del d.P.R. 14 marzo 2001, n. 144 (Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta) prevede l'immediato effetto solutorio del versamento in conto corrente postale;

che la riduzione del termine, oltre a non essere quantificabile da parte del debitore, essendo variabile in base ai meccanismi telematici dell'istituto erogante, sarebbe tale da creare incertezza sulla tempestività dei pagamenti; inoltre, la disparità di trattamento rispetto ai pagamenti effettuati con versamento in conto corrente postale sarebbe resa più evidente dalla circostanza che anche in caso di pagamento tramite bonifico bancario si verificherebbe, immediatamente dopo l'effettuazione della operazione, il contestuale prelievo della valuta dal conto corrente del debitore;

che, con atto depositato il 25 ottobre 2016, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

che, in via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost., per difetto di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza;

che sarebbe, altresì, inammissibile la questione relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., «per la omissione da parte del Giudice remittente di uno sforzo ermeneutico ad ampio raggio», nonché per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, non avendo il rimettente considerato l'art. 17-*quinquies* del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, il quale sarebbe risolutivo della questione sollevata;

che, in ogni caso, la difesa statale ritiene non fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., non ravvisando alcuna disparità di trattamento, in quanto, ancor prima dell'ordinanza di rimessione, l'art. 17-*quinquies* del d.l. n. 18 del 2016 ha chiarito, con una norma d'interpretazione autentica, che il primo e il secondo periodo del comma 1 dell'art. 202 del codice della strada si interpretano nel senso che - per i pagamenti diversi da quelli in contanti o tramite conto corrente postale - l'effetto liberatorio del pagamento si produce se l'accredito a favore dell'amministrazione avviene entro due giorni dalla data di scadenza del pagamento;

che, pertanto, chi scelga di effettuare il pagamento mediante bonifico bancario non avrebbe a disposizione un termine inferiore rispetto a chi scelga di effettuare il versamento in conto corrente postale, essendo consapevole del termine previsto per l'effetto solutorio del bonifico, il quale si produce se l'accredito a favore dell'amministrazione avvenga entro due giorni dalla data di scadenza del pagamento; in questo modo, il pagamento mediante bonifico sarebbe stato equiparato alle altre modalità di pagamento, e non si determinerebbe alcuna lesione per il soggetto obbligato, in funzione della modalità solutoria prescelta;

che la difesa statale sottolinea, inoltre, la differente natura giuridica e disciplina dei diversi strumenti di pagamento; infatti, mentre il pagamento mediante contanti ed il versamento in conto corrente postale producono un imme-



diato effetto estintivo del credito vantato dall'amministrazione, la stessa immediatezza non sarebbe possibile per quello effettuato mediante strumenti di pagamento elettronici; ciò in quanto il bonifico bancario configurerebbe un rapporto giuridico di tipo obbligatorio consistente nell'incarico impartito da un terzo alla banca di accreditare al beneficiario la somma oggetto della provvista; l'esecuzione degli incarichi da parte della banca richiederebbe, quindi, specifici tempi tecnici di accredito, derivanti dalla stessa natura giuridica dello strumento di pagamento, non essendo inusuali anomalie o incompletezze nell'ordine di pagamento, ovvero nella fase di esecuzione della transazione, le quali potrebbero, in concreto, ritardare l'accredito a favore dell'amministrazione;

che non sarebbe, d'altra parte, rinvenibile alcuna violazione del principio di uguaglianza formale e di ragionevolezza in conseguenza della modalità solutoria prescelta; sarebbe, viceversa, del tutto legittima la previsione di ragionevoli criteri di differenziazione, necessitati dalla diversa natura giuridica dei vari strumenti di pagamento;

che, con memoria depositata il 19 ottobre 2016, si è costituito in giudizio A. D.V., parte opponente nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata fondata;

che, in particolare, la parte privata riferisce, in punto di fatto, di avere ricevuto il 3 ottobre 2012 la notifica di un verbale di contestazione di una violazione al codice della strada e di aver provveduto il 1° dicembre 2012 al pagamento della relativa sanzione mediante bonifico bancario on line in favore del Comando della Polizia Municipale di Palermo; di avere, in seguito, ricevuto la notifica di una cartella esattoriale per la medesima sanzione, avverso la quale è stata proposta opposizione, ai sensi dell'art. 615 del codice di procedura civile; in questo giudizio, pur dando atto dell'avvenuto pagamento, l'amministrazione ha contestato la tardività dell'accredito rispetto al termine previsto dall'art. 202, comma 1, del codice della strada;

che la parte privata rileva che, in base all'art. 17, comma 3, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11 (Attuazione della direttiva 2007/64/CE, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, e che abroga la direttiva 97/5/CE), l'ordine di pagamento impartito con la richiesta di bonifico può essere revocato entro la giornata precedente il giorno concordato per l'addebito; pertanto, osserva la parte privata, l'istituto di credito potrebbe avviare l'esecuzione di tale ordine soltanto il giorno lavorativo successivo, differendo così il momento dell'accredito; si osserva, inoltre, che tra l'esecuzione del bonifico on line e l'accredito sul conto del beneficiario possono trascorrere anche tre giorni, attesa la necessità del trasferimento della somma dal conto del prestatore di servizi del pagatore al prestatore di servizi del beneficiario, il quale, a sua volta, deve versarlo sul conto di quest'ultimo;

che da ciò discenderebbe che chi intenda pagare con un metodo diverso dal versamento in conto corrente postale, per essere certo di adempiere tempestivamente, sarebbe costretto ad effettuare l'operazione in anticipo rispetto alla scadenza;

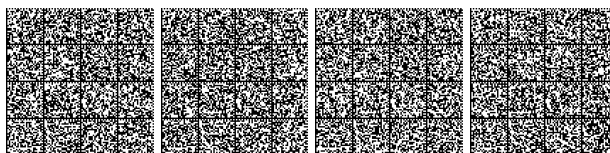
che il problema non sarebbe stato risolto dalla norma interpretativa introdotta dal d.l. n. 18 del 2016; ad avviso della parte privata, infatti, sarebbe stata più utile la previsione dell'effetto solutorio al momento dell'addebito sul conto del debitore, in quanto la fase esecutiva del bonifico sarebbe estranea al controllo di questi, essendo regolata dalle norme interne all'istituto bancario, le quali sono diverse per ciascun istituto;

che laddove, come avvenuto nel caso di specie, il termine di pagamento della sanzione venga a scadere nelle giornate di venerdì o sabato ed il debitore effettui il bonifico in quelle giornate, potrebbe accadere che la somma non sia ricevuta dal beneficiario prima del mercoledì successivo, laddove l'istituto bancario del debitore sia operativo soltanto dal lunedì; in questo caso, potrebbero decorrere più dei due giorni previsti dall'art. 17-*quinquies* del d.l. n. 18 del 2016;

che, con riferimento al caso in esame, il debitore - effettuando il pagamento con bonifico bancario - avrebbe avuto a disposizione un termine inferiore e non determinabile ex ante, in quanto l'effetto solutorio dipenderebbe dai tempi di lavorazione di ciascuna banca, la quale potrebbe eseguire il trasferimento di denaro anche diversi giorni dopo la richiesta del debitore; ciò determinerebbe una disparità di trattamento rispetto a chi paghi con versamento in conto corrente postale o bancario, il quale potrebbe avvalersi dell'intero periodo di tempo previsto per il pagamento;

che, ad avviso della parte privata, la giurisprudenza costituzionale avrebbe desunto dal principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., un «generale canone di coerenza dell'ordinamento normativo» (sono citate le sentenze n. 204 del 1982 e n. 25 del 1966), suscettibile di modulazioni a seconda delle molteplici realtà normative; dal principio di eguaglianza formale sarebbe possibile ricavare anche un generale principio di non discriminazione, il quale risulterebbe violato «anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni» (viene citata la sentenza n. 15 del 1960);

che l'eguaglianza formale, ancorché non imponga un obbligo di adottare differenziazioni normative, richiederebbe ragionevoli criteri di differenziazione, che nel caso in esame dovrebbero consistere nella previsione di termini differenziati di adempimento dell'obbligazione, in funzione del metodo di pagamento utilizzato;



che la disposizione censurata non potrebbe, quindi, superare il giudizio di ragionevolezza, non prevedendo tempi differenti, riferibili alle diverse modalità di assolvimento dell'obbligazione; essa sarebbe, quindi, illegittima nella parte in cui non prevede che si verifichi l'effetto liberatorio del pagamento con bonifico, o altro strumento di pagamento elettronico, al momento dell'addebito sul conto del medesimo debitore.

Considerato che il Giudice di pace di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 202, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui, pur prevedendo il bonifico bancario tra le possibili modalità di pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie, non contiene alcuna previsione in ordine all'effetto solutorio in caso di pagamento effettuato con tale mezzo;

che, ad avviso del rimettente, tale lacuna normativa determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra chi esegua il pagamento con bonifico bancario e chi si avvalga, invece, del versamento in conto corrente postale; nel primo caso, il debitore avrebbe a disposizione un termine inferiore a quello previsto dal comma 1 dello stesso art. 202, poiché l'adempimento si verifica al momento dell'accredito della somma nel conto corrente dell'ente creditore; viceversa, l'art. 4, comma 6, del d.P.R. 14 marzo 2001, n. 144 (Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta) prevede l'immediato effetto solutorio del versamento effettuato in conto corrente postale;

che, tuttavia, la motivazione dell'ordinanza di rimessione non contiene i riferimenti temporali del pagamento, avuto riguardo alla contestazione della sua tardività; in particolare, non sono fornite indicazioni in ordine alla data in cui è stato impartito l'ordine di bonifico, a quella dell'addebito dell'importo sul conto corrente del debitore, nonché al momento dell'accredito sul conto corrente dell'amministrazione creditrice; non è neppure specificato se l'ordine di bonifico è stato impartito on line, ovvero tramite lo sportello dell'istituto bancario, né se la contestata tardività del pagamento sia riferita al termine di 60 giorni, ovvero a quello di 5 giorni, entrambi previsti dall'art. 202, comma 1, del codice della strada, ai fini della possibilità di beneficiare della riduzione;

che - in mancanza di ogni riferimento temporale e di indicazioni sulle modalità in concreto utilizzate per il pagamento nell'ordinanza di rimessione - non è possibile in base ad essa valutare se, ed in quale modo, la scelta del bonifico bancario abbia influito sul rispetto dei termini di cui all'art. 202, primo comma, del codice della strada;

che - alla luce del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - la lacunosa ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, in quanto preclusiva della possibilità di verifica in ordine alla rilevanza della questione, si risolve nella sua inammissibilità (*ex multis*, sentenze n. 276 e n. 97 del 2016, n. 56 del 2015; ordinanze n. 209, n. 52 e n. 36 del 2015);

che, sotto un diverso ed ulteriore profilo, va rilevato che, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 202, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992, nella parte in cui non contiene alcuna previsione in ordine all'effetto solutorio del pagamento effettuato mediante bonifico bancario, è stata omessa qualsiasi considerazione in ordine all'art. 17-*quinquies* del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016 n. 49, entrato in vigore prima dell'ordinanza di rimessione;

che tale disposizione stabilisce, con norma di interpretazione autentica dell'art. 202, comma 1, primo e secondo periodo, del codice della strada, che tali disposizioni «si interpretano nel senso che, per i pagamenti diversi da quelli in contanti o tramite conto corrente postale, l'effetto liberatorio del pagamento si produce se l'accredito a favore dell'amministrazione avviene entro due giorni dalla data di scadenza del pagamento»;

che, pertanto, a causa di un'incompleta ricostruzione del quadro normativo, il rimettente erra nel ritenere inesistente una disciplina dell'effetto solutorio del pagamento mediante bonifico bancario delle sanzioni pecuniarie previste dal codice della strada;

che l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza della questione, così da determinarne, anche sotto questo profilo, la manifesta inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 60 e n. 18 del 2015; ordinanze n. 153 e n. 136 del 2016, n. 209, n. 115, n. 90 e n. 27 del 2015).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 202, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170079

N. 80

Sentenza 7 febbraio - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (ambito applicativo, programmazione, regolamenti di contabilità, redazione ed approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, documento unico di programmazione, fondo di riserva, piano esecutivo di gestione, esercizio e gestione provvisori, variazioni al bilancio di previsione, funzioni dei revisori dei conti).

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), artt. 2, 3, comma 1, 4, commi 1 e 4, 7, comma 4, 8, comma 1, 12, 14, comma 3, 15, commi 1 e 3, 16, 17, comma 2, 18, 37, comma 1, e 66; legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25, artt. 1, commi 2 e 3, 3, 4, comma 1, e 8, comma 1.

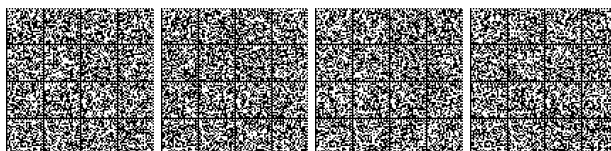
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, comma 4, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 febbraio-3 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 febbraio-3 marzo 2016, e depositato il 3 marzo 2016 (reg. ric. n. 6 del 2016), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, comma 4, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66, nonché delle «ulteriori disposizioni a queste connesse e correlate», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), pubblicata nel BUR n. 52 del 29 dicembre 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione ed all'art. 79, comma 4-*octies*, 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 in relazione agli artt. 1, comma 1; 11, comma 3; 48; 74, comma 1, numeri 5), 6), 11), 12), 18), 22), 23) e 61); e all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Il ricorrente premette che il d.lgs. n. 118 del 2011 - a garanzia dell'unitarietà e dell'omogeneità della disciplina contabile dei bilanci pubblici, ed in particolare di quelli delle Regioni, e per evitare situazioni patologiche determinate dall'uso di regole contabili non adeguate che potrebbero avere ripercussioni sul sistema economico nazionale - disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva alla potestà esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

La *ratio* della riserva statale prevista nell'art. 117 Cost. e della disciplina attuativa contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011, e delle norme presupposte e successive, è, difatti, quella di rendere omogenei i sistemi di bilancio delle regioni e delle provincie autonome, fornendo una disciplina di riferimento unica, cui esse debbono attenersi, al fine di disporre di regole comuni per il consolidamento dei conti pubblici, come, peraltro, previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

In questo contesto, anche la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta a rispettare l'ambito di competenza esclusiva dello Stato e la normativa statale interposta.

La Provincia autonoma ha, infatti, l'obbligo di recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, nonché degli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nei termini previsti dal citato d.lgs. n. 118 del 2011 per le regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno, secondo quanto previsto, dall'art. 79, comma 4-*octies*, del d.P.R. n. 670 del 1972. Detto articolo, ha, peraltro, recepito il contenuto di uno specifico accordo del medesimo tenore intervenuto in materia tra lo Stato e la Provincia autonoma nell'ottobre del 2014.

2.- Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura, specificamente, le disposizioni della legge prov. n. 17 del 2015 che si pongono in contrasto con quanto previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011.

2.1.- In particolare, l'art. 2 della legge prov. in esame stabilisce che «l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge».

Secondo il ricorrente, la disposizione individuerebbe un perimetro «normativo» non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che la disciplina statale si applica anche agli organismi ed



agli enti strumentali individuati dal successivo comma 2; essa, inoltre non contempla, quale disciplina prevalente su quella regionale, quella recata dal d.lgs. n. 118 del 2011 e le norme presupposte e successive, necessarie per assicurare unitarietà e uniformità.

2.2.- Anche l'art. 3 della legge prov. in esame detta una disciplina in materia di programmazione difforme dalla disciplina del d.lgs. n. 118 del 2011 e segnatamente dal «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio» di cui all'allegato n. 4/1 del menzionato d.lgs., che contiene una disciplina articolata ed organica di detta materia.

2.3.- L'art. 4 demanda agli enti una potestà regolamentare che differisce da quanto previsto dall'art. 152 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 6), lettera b) [recte: lettere a e b], del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche.

In particolare, l'art. 4, comma 1, prevede che: «Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dalla presente legge, dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, con modalità organizzative corrispondenti alle proprie caratteristiche, ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile», mentre, secondo il ricorrente, la disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità deve essere esclusivamente quella statale prevista dall'art. 152 del TUEL come modificato dal d.lgs. n. 118 del 2011, a cui non potrebbe essere «sovrapposta» quella regionale.

2.4.- L'art. 7, comma 4, della legge prov. impugnata disciplina la redazione del bilancio in contrasto con gli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificati dall'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11) del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prevede eccezioni non contemplate nella citata disciplina statale.

L'art. 7, comma 4, infatti, prevede «Tutte le entrate sono iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione a carico degli enti locali e di altre eventuali spese connesse, tutte le spese sono parimenti iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate. La gestione finanziaria è unica come il relativo bilancio di previsione: sono vietate pertanto le gestioni di entrate e di spese che non siano iscritte in bilancio, salvo le eccezioni previste dall'articolo 37, comma 1». A sua volta, il richiamato art. 37, comma 1, recita: «Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio. 1. Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 36, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive, nonché decreti ingiuntivi, transazioni giudiziarie, lodi arbitrali e relative spese legali; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo del pareggio di bilancio di cui all'articolo 45, comma 3, della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, e successive modifiche, e il disavanzo derivi da fatto di gestione oggettivamente non valutabile; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) fatti e provvedimenti ai quali non abbiano concorso, in alcuna fase, interventi o decisioni di amministratori, funzionari o dipendenti dell'ente; f) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui all'articolo 35, commi 1 e 2, nei limiti dell'accertata e dimostrata utilità e arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza».

Secondo il ricorrente, le illustrate eccezioni in materia di redazione del bilancio non sono contenute nella citata disciplina statale di riferimento e, pertanto, sono illegittime.

2.5.- L'art. 8 disciplina il documento unico di programmazione, indicando un termine difforme per l'adozione di detto documento rispetto a quello previsto dall'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 151 del d.lgs. 267 del 2000.

L'art. 8, comma 1, prevede, infatti, che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno la giunta presenta al consiglio il documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni. Il primo documento unico di programmazione è adottato con riferimento agli esercizi finanziari 2016 e successivi»; diversamente, l'art. 74, comma 1, numero 5), prevede che il documento di programmazione sia presentato entro il 31 luglio di ogni anno.

2.6.- L'art. 12 disciplina il fondo di riserva anche in relazione all'organo competente a disporre l'utilizzo del fondo, in contrasto con l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, che lascia all'ente solo la regolamentazione delle modalità e dei limiti di prelievo.

L'art. 12, al comma 2, prevede, infatti, che «Il fondo è utilizzato, con deliberazioni dell'organo esecutivo da comunicare all'organo consiliare nei tempi stabiliti dal regolamento di contabilità, nei casi in cui si verificano esigenze straordinarie relative alla gestione corrente di bilancio o le dotazioni degli interventi di spesa corrente si rivelino insufficienti», mentre, al comma 5, prevede che «I prelievi dal fondo di riserva, dal fondo di riserva di cassa e



dai fondi spese potenziali sono di competenza dell'organo esecutivo e possono essere deliberati sino al 31 dicembre di ciascun anno».

Al contrario, l'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che «L'ordinamento contabile della regione disciplina le modalità e i limiti del prelievo di somme dai fondi di cui al comma 1, escludendo la possibilità di utilizzarli per l'imputazione di atti di spesa. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera a), [«fondo di riserva per spese obbligatorie»] sono disposti con decreto dirigenziale. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera b), [«fondo di riserva per spese impreviste»] sono disposti con delibere della giunta regionale».

2.7.- L'art. 14 disciplina il piano esecutivo di gestione e le sue variazioni in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000, perché la disciplina statale non concede le facoltà previste dalla norma provinciale in esame in favore degli enti di popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

L'art. 14, al comma 3, infatti, prevede che «L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, fermo restando l'obbligo di rilevare unitariamente i fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti secondo lo schema di cui all'allegato n. 6 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche», mentre al comma 9, prevede che «Negli enti locali con meno di 10.000 abitanti, in mancanza del piano esecutivo di gestione, la giunta emana atti programmatici di indirizzo, attuativi del bilancio e/o della relativa relazione previsionale e programmatica, a cui conseguono le determinazioni di impegno di spesa da parte dei responsabili dei servizi».

Tale facoltà non è, invece, prevista dall'art. 74 del d.lgs. n. 118 del 2011, che la consente solo per gli enti di popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

2.8.- L'art. 15 disciplina la predisposizione e l'approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati in modo difforme da quanto previsto dall'art. 174 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 22), del d.lgs. n. 118 del 2011, prevedendo, tra l'altro, dei termini non conformi a quelli indicati nella normativa statale.

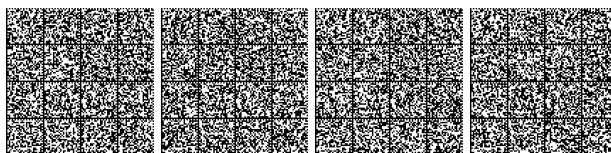
L'art. 15 stabilisce che: «1. Lo schema di bilancio di previsione finanziario e il documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione entro il termine previsto dal regolamento di contabilità. 2. Il regolamento di contabilità dell'ente prevede per tali adempimenti un congruo termine, nonché i termini entro i quali possono essere presentati da parte dei membri dell'organo consiliare e dalla giunta emendamenti agli schemi di bilancio. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento sopravvenute, l'organo esecutivo presenta all'organo consiliare emendamenti allo schema di bilancio e alla nota di aggiornamento al documento unico di programmazione in corso di approvazione. 3. Il bilancio di previsione finanziario è deliberato dall'organo consiliare entro il 31 dicembre ovvero altro termine stabilito con l'accordo previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268». Mentre l'art. 174 del TUEL così prevede: «Lo schema di bilancio di previsione, finanziario e il Documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati ed alla relazione dell'organo di revisione entro il 15 novembre di ogni anno. 2. Il regolamento di contabilità dell'ente prevede per tali adempimenti un congruo termine, nonché i termini entro i quali possono essere presentati da parte dei membri dell'organo consiliare e dalla Giunta emendamenti agli schemi di bilancio. A seguito di variazioni del quadro normativa di riferimento sopravvenute, l'organo esecutivo presenta all'organo consiliare emendamenti allo schema di bilancio e alla nota di aggiornamento al Documento unico di programmazione in corso di approvazione. 3. Il bilancio di previsione finanziario è deliberato dall'organo consiliare entro il termine previsto dall'articolo 151. 4. [omissis]».

In particolare, il termine per la predisposizione e per la presentazione dello schema di bilancio, del Documento unico di programmazione e degli allegati è inderogabilmente quello del 15 novembre di ogni anno e non può essere stabilito dal regolamento di contabilità, tantomeno in modo difforme a quanto previsto nella disciplina statale di riferimento.

2.9.- L'art. 16 della legge prov. in esame concede ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti una facoltà in materia di allegazione di documenti al bilancio di previsione in contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, che sancisce l'obbligo di predisposizione degli allegati al bilancio di previsione.

L'art. 16, infatti, prevede che «Al bilancio di previsione sono allegati i documenti previsti dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche. Per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la predisposizione degli allegati di cui alle lettere e) e f) della disposizione citata è facoltativa».

Al contrario, l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011 si limita a prevedere, senza eccezioni, gli allegati al bilancio di previsione, «oltre a quelli previsti dai relativi ordinamenti contabili: a) il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione; b) il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo



pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; *c*) il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; *d*) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento; *e*) per i soli enti locali, il prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; *f*) per isoli enti locali, il prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; *g*) la nota integrativa redatta secondo le modalità previste dal comma 5; *h*) la relazione del collegio dei revisori dei conti)».

2.10.- L'art. 17 prevede una disciplina dell'esercizio provvisorio in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000, laddove prevede che l'esercizio provvisorio possa essere autorizzato con accordo invece che con legge.

L'art. 17, infatti, prevede che «2. L'esercizio provvisorio è autorizzato con accordo previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268». L'art. 74, comma 1, numero 12), al contrario dispone: «3. L'esercizio provvisorio è autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze».

2.11.- L'art. 18 disciplina le variazioni al bilancio di previsione in difformità con quanto previsto dall'art. 175 del d.lgs. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 23), del d.lgs. n. 118 del 2011.

2.12.- Infine, l'art. 66 disciplina le funzioni del revisore dei conti in difformità dall'art. 239 del d.lgs. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011.

In particolare, l'art. 66 prevede tra i compiti del revisore la vigilanza sugli inventari (comma 1, lettera *c*), e quella sui contratti collettivi (lettera *g*) non previste nel TUEL che prevede che il revisore adotti pareri sugli strumenti di programmazione economica-finanziaria (art. 239, comma 1, lettera *b*, numero 1), sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni (numero 3), sulle proposte di ricorso all'indebitamento (numero 4), sulle proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia (numero 5) e sulle proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali (numero 7).

L'Avvocatura generale dello Stato ha quindi concluso per l'accoglimento del ricorso.

3.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, con atto depositato l'8 aprile 2016, chiedendo che il ricorso sia dichiarato manifestamente inammissibile o, comunque, infondato.

La Provincia resistente ha premesso che il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri si fonda sull'asserita violazione del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto attuativo dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia della «armonizzazione dei bilanci pubblici», e che, pertanto, le regioni e le province autonome sarebbero tenute a rispettarlo a garanzia dell'unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici.

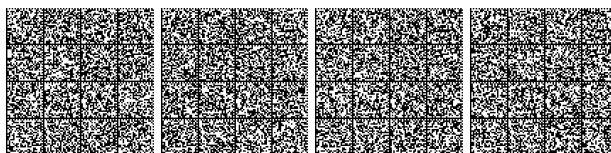
Il ricorrente sostiene, quindi, che la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe l'obbligo di recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi secondo quanto previsto dall'articolo 79, comma 4-*octies*, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Tale conclusione sarebbe errata in riferimento all'ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali.

In forza del Titolo VI dello Statuto di autonomia, la Provincia autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, rafforzata dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modifica delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso Statuto.

Con il cosiddetto «Accordo di Milano» del 30 novembre 2009, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello Statuto di autonomia, secondo la menzionata procedura rinforzata.

La predetta intesa ha, quindi, portato, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2009), ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge n. 42 del 2009. Il comma 106 citato ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104 dello Statuto, per cui vanno rispettati i suddetti parametri statutari e le relative norme interposte.



Successivamente è intervenuto l'accordo del 15 ottobre 2014, c.d. "patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il quale ha portato all'ulteriore modificazione del Titolo VI dello Statuto di autonomia, stipulato secondo la procedura rinforzata prevista dal menzionato art. 104.

Tale ultima intesa, recepita con legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ha, quindi, ulteriormente rinnovato, ai sensi dell'art. 1, commi da 407 a 413, della medesima legge, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato. Anche il comma 406 ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 407 a 413 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104 dello Statuto di autonomia, per cui vanno rispettati i parametri statutari e le relative norme interposte.

È espressamente previsto 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 Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia; che sono la Regione e le Province autonome a provvedere, 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 statali, adeguando, ai sensi dell'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), la propria legislazione ai principi i quali costituiscono limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello Statuto di autonomia, nelle materie individuate dal medesimo Statuto; che, conseguentemente, vengono adottate autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, e, per converso, non vengono applicate le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'art. 79 dello Statuto di autonomia, nel definire i termini e le modalità del concorso - da parte del sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla regione, dalle province e dagli enti locali, dai propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e da quelli degli enti locali, dalle aziende sanitarie, dalle università, incluse quelle non statali di cui all'art. 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dagli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria - al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, stabilisce che detto concorso avvenga nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge n. 243 del 2012, con la precisazione che tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 dello stesso Statuto e che fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica (comma 2).

Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., il comma 3 della medesima disposizione stabilisce che sono le province a provvedere al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti del loro territorio facenti parte del sistema territoriale regionale integrato; che, al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla regione e alle province ai sensi dello stesso articolo, spetta alle province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza; che sono le province a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e che, ai soli fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti.

L'art. 80, comma 1, del medesimo Statuto, da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», attribuisce, poi, al comma 4, alle Province autonome la potestà legislativa primaria, anziché concorrente, in materia di finanza locale, potestà da esercitarsi nel rispetto dell'art. 4 dello stesso Statuto e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

L'art. 81, comma 2, dello Statuto prevede inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono ai Comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

Infine, l'art. 83 dello Statuto di autonomia prevede che la regione, le province ed i comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario e che la regione e le province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. E nella normativa di attuazione statutaria alle province auto-



nome è attribuita la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti (art. 16 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»); dette norme di attuazione contengono inoltre specifiche disposizioni per quanto attiene l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle Province autonome (artt. 17, 18, e 19).

Nel contesto normativo così descritto, si colloca il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984), definito, per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto di autonomia.

In particolare, con riferimento al d.lgs. n. 118 del 2011, questa Corte, nella sentenza n. 178 del 2012, ha precisato chiaramente che tutte le censure della ricorrente Regione autonoma muovevano dall'erronea premessa interpretativa che la norma impugnata (art. 37, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011) imponesse agli enti ad autonomia differenziata di adottare, sia pure mediante le procedure di attuazione statutaria, il contenuto dell'intero decreto legislativo delegato. L'erroneità di tale premessa discende dal fatto che la previsione di una procedura "pattizia" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale una normativa in materia di sistemi contabili e di bilancio implica necessariamente una determinazione paritetica del contenuto di detta normativa ed esclude, perciò, l'automatica recezione della disciplina prevista dal decreto legislativo delegato per le regioni a statuto ordinario.

Se è vero, difatti, che con la lettera *e*, numero 4), dell'art. 1, comma 407, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), in attuazione del c.d. "patto di garanzia", è stato introdotto il comma 4-*octies* dell'art. 79 dello Statuto d'autonomia, sarebbe parimenti da escludersi che il termine «recepire» usato in tale disposizione possa intendersi come recepimento passivo dell'intera disciplina senza alcun adattamento alla particolare situazione degli enti locali.

Infatti, nella sentenza n. 263 del 2013 questa Corte ha già chiarito che, con riferimento alla norma in base alla quale la titolarità di cariche, uffici od organi di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla Costituzione è, in linea di principio, esclusivamente onorifica e non comporta alcuna forma di remunerazione, l'attività di adeguamento normativa non può essere ridotta, ove non si vogliano intendere ed applicare in senso esclusivamente formale i principi della autonomia locale, alla mera sostituzione della fonte normativa regionale o, in questo caso, provinciale, a quella statale, essendo in questa già dettagliatamente predeterminato il contenuto dell'intervento legislativo decentrato. Si deve, invece, prevedere, nel rispetto del perseguimento dell'obiettivo del contenimento delle spese per la gestione degli organismi rappresentativi locali, che sia il legislatore, in questo caso, provinciale ad individuare gli specifici mezzi ed ambiti di realizzazione dei predetti obiettivi.

L'obiettivo dell'art. 79, comma 4-*octies*, sarebbe enunciato nella stessa disposizione ed indirettamente avallato dalla citata sentenza n. 178 del 2012, ed è unicamente volto a consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni in attuazione dei principi contenuti nella legge n. 42 del 2009.

Una diversa interpretazione, nel senso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, comporterebbe una lesione della gerarchia delle fonti, essendo la Provincia autonoma di Bolzano unicamente vincolata al recepimento dei principi enucleabili dalla legge delega.

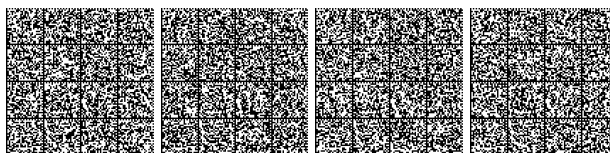
Peraltro, ove ciò non fosse già sufficiente, la Provincia autonoma evidenzia che il medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, con l'art. 74, comma 1, numero 4), lettera *a*), ha modificato l'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000, prevedendo che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello Stato e stabilito non solo dalle disposizioni di principio del d.lgs. n. 267 del 2000, ma anche del d.lgs. n. 118 del 2011.

Il legislatore delegato avrebbe dunque precisato che l'ordinamento finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali è retto unicamente dalle disposizioni di principio enucleabili dal d.lgs. n. 118 del 2011 e non da ogni norma di dettaglio dello stesso.

Le disposizioni del predetto d.lgs. n. 267 del 2000 non si applicano comunque alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000).

La Provincia autonoma di Bolzano rammenta, infine, che in passato la competenza legislativa per la contabilità dei comuni era in capo alla Regione Trentino-Alto Adige (art. 4, numero 3, dello Statuto di autonomia).

Sulla base di quanto previsto dall'art. 52-*bis* del d.P.G.R. 28 maggio 1999, n. 4/L (Approvazione del Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento contabile e finanziario nei comuni della Regione Trentino-Alto Adige), la Provincia autonoma di Bolzano, nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 79 dello Statuto di autonomia, ha provveduto a riassumere le disposizioni della previgente legge regionale 23 ottobre 1998, n. 10 recante «Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1 (Nuovo ordinamento dei comuni della Regione Trentino-Alto Adige)», del testo unico di



cui al d.P.R.G. n. 4/L del 1999, e del relativo regolamento di attuazione (decreto della Presidente della Giunta regionale 27 ottobre 1999, n. 8/L), modificando e aggiornando la disciplina regionale, ora provinciale, alle disposizioni del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Attualmente, comunque, le norme statutarie attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa esclusiva, e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale, nonché il coordinamento della finanza pubblica provinciale che comprende la finanza locale (artt. 16, 79, 80 e 81, in particolare, commi 3 e 4 dello Statuto di autonomia, e artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992).

4.- In merito alle singole censure la Provincia autonoma di Bolzano svolge le seguenti osservazioni.

4.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge prov. n. 17 del 2015 - che stabilisce che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni di detta legge e reca l'ambito di applicazione della stessa - sarebbe illegittimo, in quanto si rivolgerebbe ad un perimetro normativo non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

La Provincia autonoma sostiene l'inconferenza del parametro evocato e la carente ricostruzione del quadro normativo in materia di armonizzazione dei bilanci.

In particolare, l'applicazione dei principi di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 agli enti strumentali deriverebbe dal disposto dell'art. 23, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2014, n. 11, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017 (Legge finanziaria 2015)», in base al quale: «Le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, sono recepite negli ordinamenti contabili della Provincia, degli enti locali e dei relativi enti e organismi strumentali e trovano applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello previsto per le regioni a statuto ordinario».

Peraltro, il comma 3 dell'art. 71 della legge prov. n. 17 del 2015 rinvia espressamente all'art. 23, commi 2 e 3, della legge prov. n. 11 del 2014, che nella versione attualmente vigente dispone: «2. L'adozione dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale e il conseguente affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria previsto dall'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, è rinviato all'anno 2017. 3. A decorrere dal 2016 la Provincia autonoma di Bolzano e gli enti locali del territorio provinciale adottano gli schemi di bilancio e di rendiconto previsti dal comma 1 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, cui è attribuita funzione autorizzatoria».

La legittimità dell'impugnato art. 2 deriverebbe inoltre indirettamente dall'art. 52 della legge prov. n. 17 del 2015, che al comma 4 così dispone: «Contestualmente al rendiconto, l'ente approva il rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati degli eventuali organismi strumentali secondo le modalità previste dall'articolo 11, commi 8 e 9, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche».

L'art. 59 della legge prov. n. 17 del 2015 disciplina inoltre il bilancio consolidato e prevede che lo stesso bilancio consolidato di gruppo è predisposto secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, e successive modifiche, e che è redatto secondo lo schema previsto dall'allegato n. 11 del menzionato decreto.

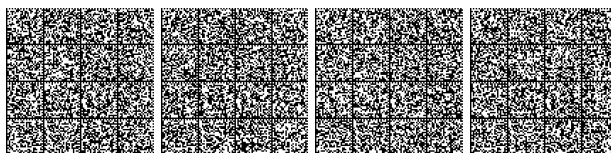
In conclusione, la lettura combinata della legge prov. Bolzano n. 17 del 2015 e dell'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 11 del 2014 consentirebbe di ritenere l'impugnato art. 2 costituzionalmente legittimo.

4.2.- L'art. 3 della legge prov. n. 17 del 2015 stabilisce genericamente i principi generali e differisce leggermente dall'art. 151 del TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000) al fine di rendere le disposizioni provinciali compatibili con l'art. 81 dello Statuto d'autonomia e con la relativa norma di attuazione, costituita dall'art. 18 del d.lgs. n. 268 del 1992.

L'art. 3 impugnato, secondo il ricorrente, sarebbe illegittimo, in quanto non farebbe proprio l'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La Provincia resistente evidenzia la non fondatezza della doglianza, sia in quanto l'art. 151 del d.lgs. n. 267 del 2000 non si riferisce in alcun modo all'allegato 4/1; sia in quanto l'adozione degli schemi di bilancio è disciplinata dal menzionato art. 23 (commi 2 e 3) della legge prov. n. 11 del 2014. Infine, l'art. 71 della legge prov. n. 17 del 2015 rinvia alle disposizioni della legge prov. n. 11 del 2014.

Ne consegue che anche gli enti locali della provincia di Bolzano, nel redigere gli strumenti della programmazione degli enti locali di cui al numero 4.2.) dell'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, dovranno attenersi alle indicazioni ivi contenute essendo altrimenti tali strumenti - quali il Documento unico di programmazione (DUP), nota di aggiornamento del DUP, schema di bilancio di previsione finanziario, il piano esecutivo di gestione e delle performances, il piano degli indicatori di bilancio, lo schema di delibera di assestamento del bilancio, il controllo della salvaguardia degli equilibri di bilancio, le variazioni di bilancio e lo schema di rendiconto sulla gestione - illeggibili.



Ad ogni modo, l'art. 8, comma 4, della legge prov. n. 17 del 2015 richiama espressamente il principio in base al quale il documento unico di programmazione è predisposto nel rispetto di quanto previsto dal principio applicato della programmazione di cui all'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche.

La questione di legittimità costituzionale sollevata è quindi inammissibile, in quanto si sostanzia in una mera enunciazione di principio, che non solo prescinde dal contenuto delle norme impugnate, ma che neppure specifica quali principi statali dei bilanci pubblici entrino nella specie in gioco.

Peraltro, l'invocato parametro normativo è inconferente e non tiene conto della disciplina provinciale in materia di armonizzazione, che è contenuta anche in altre disposizioni provinciali, sicché la doglianza è priva di fondamento.

4.3.- L'art. 4 della legge prov. n. 17 del 2015 stabilisce il potere regolamentare degli enti locali.

Secondo il ricorrente tale norma sarebbe illegittima, in quanto non citerebbe l'art. 152 del TUEL.

Una simile doglianza è priva di ogni fondamento, in quanto, come già detto, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del TUEL, le disposizioni dello stesso non si applicano direttamente alla Provincia autonoma di Bolzano.

In ogni caso la mancata riproduzione testuale dell'art. 152 del TUEL è comunque irrilevante, in ragione del rinvio al d.lgs. n. 118 del 2000 che con l'art. 74, comma 1, numero 6), lettera *b*) [*recte*: lettere a e b], ha modificato il menzionato art. 152 del TUEL.

Inoltre, l'art. 4, comma 4, della legge prov. n. 17 del 2015, si limita a consentire agli enti locali, con il regolamento di contabilità, di disciplinare alcuni aspetti particolari.

L'unica differenza tra l'art. 4, comma 4, della legge prov. n. 17 del 2015 e l'art. 152 TUEL consisterebbe nel fatto che sono stati tralasciati gli aspetti regolati in altre parti della stessa legge prov., quali, ad esempio, le disposizioni sul servizio di tesoreria e sui revisori dei conti, nonché ulteriori disposizioni in materia di enti locali.

Questa Corte ha comunque più volte affermato che alla legge regionale e provinciale «non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale» (sentenze n. 98 e n. 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica «un'indebita ingerenza in un settore, [...] costituente principio fondamentale della materia» (sentenza n. 153 del 2006).

4.4.- L'art. 7 della legge prov. n. 17 del 2015, che disciplina i principi per la redazione del bilancio di previsione, sarebbe, secondo il ricorrente, illegittima, in quanto in contrasto con gli artt. 151 e 162 del TUEL, come modificati dal d.lgs. n. 118 del 2011, che non prevederebbero eccezioni di sorta.

Tale doglianza è del tutto generica e non tiene conto dell'intero impianto del TUEL e della disciplina provinciale.

L'art. 162, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 non rinvia esplicitamente alle eccezioni con riferimento alla procedura del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, in quanto l'istituto dei debiti fuori bilancio è di per sé un'eccezione alla gestione contabile regolare, prevista anche dal TUEL.

L'art. 194 del TUEL, difatti, così dispone: «1. Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: *a*) sentenze esecutive; *b*) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; *c*) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; *d*) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; *e*) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. 2. Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori».

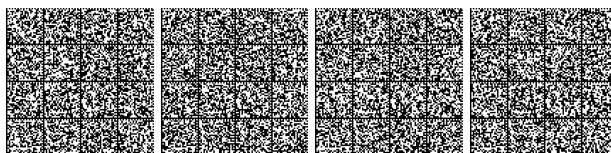
Quelli indicati nell'art. 194 del TUEL sarebbero gli stessi casi elencati che ricorrono anche nell'art. 37, comma 1, della legge prov. n. 17 del 2015.

Pertanto anche questa doglianza sarebbe infondata.

4.5.- Secondo il ricorrente, l'art. 8 della legge prov. n. 17 del 2015 che disciplina il documento unico di programmazione sarebbe illegittimo, in quanto prevederebbe un termine difforme per l'adozione di detto documento di programmazione rispetto a quello previsto dall'art. 151 del TUEL, come modificato dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Effettivamente, l'art. 151 del TUEL prevede il termine del 31 luglio, mentre la norma provinciale prevede quello del 31 ottobre.

In base alla competenza in materia di enti locali, di cui all'art. 81 dello Statuto speciale, si è stabilito un termine diverso da quello previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011, e successive modifiche, anche in considerazione del fatto che



tale disciplina non comporterebbe in alcun modo una lesione dei principi previsti dal citato decreto legislativo, né per quanto riguarda la programmazione, né per quanto riguarda in generale i documenti programmatici ed il loro inserimento all'interno della gestione dell'esercizio finanziario degli enti.

Peraltro, il termine di cui all'art. 151 del TUEL non sarebbe in alcun caso da ritenere termine perentorio ed inderogabile.

Il legislatore nazionale ha, difatti, più volte prorogato il termine del 31 luglio, talvolta con un decreto.

In particolare, il Decreto del Ministro dell'interno 3 luglio 2015 ha differito al 31 ottobre 2015 il termine per la presentazione del documento unico di programmazione degli enti locali, relativo almeno ad un triennio decorrente dall'anno 2016.

Successivamente, stante le difficoltà applicative emerse a livello nazionale in sede di stesura del documento unico di programmazione, da adottarsi per la prima volta nel 2015, in quanto introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011, coordinato con il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che ha aggiornato il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ed alla luce delle possibili modifiche normative al patto di stabilità interno per gli enti locali e per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio da parte della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», con l'art. 1, comma 1, del D.M. 28 ottobre 2015 è stato disposto un ulteriore differimento del termine per la presentazione del Documento unico di programmazione degli enti locali, relativo ad almeno un triennio, dal 31 ottobre al 31 dicembre 2015. In conseguenza di detto differimento è stato previsto che gli enti locali presentino la relativa nota di aggiornamento entro il 28 febbraio 2016.

Questa Corte, con la sentenza n. 77 del 2013, si è già espressa incidenter tantum circa la legittimità della fissazione del termine per l'approvazione del bilancio di previsione da parte del legislatore provinciale ed esigerebbe, pertanto, una coerenza con i termini statali, ma non «la pedissequa copiatura».

Il termine fissato dal legislatore provinciale terrebbe comunque conto delle realtà medie e piccole degli enti comunali in provincia di Bolzano e risulta, quindi, legittimo.

4.6.- L'art. 12 della legge prov. n. 17 del 2015 disciplina il fondo di riserva.

Secondo il ricorrente tale norma sarebbe illegittima, in quanto disciplinerebbe l'organo competente a disporre l'utilizzo del fondo in contrasto con l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011 che lascerebbe all'ente solo la regolamentazione delle modalità e dei limiti di prelievo.

Tale censura è inammissibile per errata individuazione del parametro.

L'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011 richiamato fa, difatti, chiaramente riferimento all'ordinamento contabile della regione. Infatti, esso si trova nel Titolo III concernente l'ordinamento finanziario e contabile delle regioni e disciplina i fondi di riserva del bilancio regionale.

Ma anche nel merito la questione sarebbe infondata.

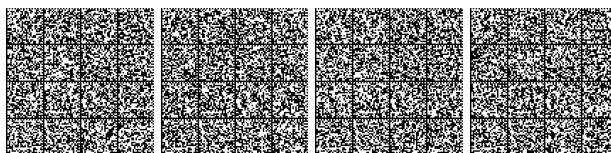
L'art. 12, comma 5, della legge prov. n. 17 del 2015, difatti, attribuisce la competenza per quanto riguarda il fondo di riserva all'organo esecutivo e tale competenza corrisponde perfettamente all'organo individuato a livello statale dall'art. 176 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dal d.lgs. n. 118 del 2011.

4.7.- L'art. 14 della legge prov. n. 17 del 2015, che disciplina il piano esecutivo di gestione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe illegittimo, in quanto la disciplina statale non concederebbe le facoltà previste dalla norma in esame in favore degli enti di popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e sarebbe pertanto in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Secondo la Provincia autonoma, le disposizioni censurate sarebbero ascrivibili alla potestà esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 4 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige e, pertanto, la denunciata violazione dell'art. 169 del TUEL sarebbe insussistente.

Il limite dei 10.000 abitanti discende, difatti, direttamente dall'art. 4, comma 1, del d.P.Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L (Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), ove è prevista la possibilità di attribuire tramite statuto e norme regolamentari compiti di natura tecnico-gestionale al sindaco, agli assessori o all'organo esecutivo nei comuni privi di figure dirigenziali.

La possibilità di prevedere tali figure dirigenziali è prevista dall'art. 37, comma 1, del d.P.Reg. 1 febbraio 2005, n. 2/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige) unicamente per i comuni sopra i 10.000 abitanti; motivo per cui anche il PEG è obbligatorio unicamente per questi comuni.



I comuni più piccoli operano con un atto programmatico (art. 37, comma 9), come già previsto nella normativa regionale ora abrogata.

In conclusione, dal momento che la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta all'applicazione solo dei principi desumibili dalla normativa statale, e prevedendo la normativa statale una disciplina semplificata per i comuni con una determinata popolazione, l'art. 14 della legge prov. n. 17 del 2015 sarebbe rispettoso di tale principio, adattandolo ai diversi presupposti desumibili dall'ordinamento regionale.

4.8.- Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 15 della legge prov. n. 17 del 2015, che disciplina la predisposizione e l'approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, sarebbe illegittimo, in quanto prevederebbe dei termini non conformi a quelli indicati nella normativa statale, di cui all'art. 174 TUEL.

Il termine di cui al menzionato art. 174 non sarebbe comunque da ritenere termine perentorio ed inderogabile, in base a quanto già illustrato in relazione all'impugnato art. 8.

I termini di cui all'art. 151 del TUEL, al quale rinvia espressamente l'art. 174, sono stati difatti prorogati con D.M. 28 ottobre 2015 e, successivamente, con D.M. 10 marzo 2016.

La disponibilità di detti termini da parte dello Stato dovrebbe comportarne la modificabilità anche da parte della Provincia autonoma di Bolzano, che gode di competenze esclusive in materia.

4.9.- L'art. 16 della legge prov. n. 17 del 2015, che concede ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti l'allegazione facoltativa al bilancio di previsione di determinati documenti, sarebbe illegittima, in quanto secondo la normativa statale, di cui all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, tale facoltà di non allegazione non sarebbe prevista.

Anche questa questione sarebbe infondata.

In primo luogo, si evidenzia l'erroneità del parametro normativo invocato, dal momento che l'art. 11 ora citato, dopo aver elencato, al comma 3, i documenti da allegare al bilancio di previsione, al successivo comma 10 ne prevede la facoltatività, per alcuni documenti, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. L'art. 16 della legge prov. n. 17 del 2015 risulta dunque rispettosa dei principi statali, che prevedono per i comuni più piccoli un attenuato obbligo di allegazioni, giustificato sicuramente dalla dimensione del comune.

4.10.- L'art. 17 della legge prov. n. 17 del 2015, che disciplina l'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria, sarebbe illegittimo, in quanto secondo la normativa statale, di cui all'art. 163 del TUEL, l'esercizio provvisorio deve essere autorizzato con legge o con decreto del Ministero dell'interno e non con accordo, come invece previsto dalla norma impugnata.

La questione sarebbe infondata, in quanto non tiene conto delle specifiche norme in materia di finanza locale vigenti in provincia di Bolzano e, in particolare - oltre ai già menzionati artt. 81 dello Statuto di autonomia e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992 - dell'art. 17, comma 1, delle norme di attuazione dello Statuto di autonomia in materia di finanza regionale e provinciale (d.lgs. n. 268 del 1992), in base al quale «Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di finanza locale esercitate direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, nonché quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige nella stessa materia, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e Bolzano [...]». In provincia di Bolzano, dunque, il Ministro dell'interno non potrebbe differire i termini di approvazione del bilancio, in quanto privo di competenza in materia.

4.11.- La censura relativa all'art. 18 della legge prov. n. 17 del 2015, che disciplina le variazioni al bilancio di previsione, per essere in contrasto con la disciplina di cui all'articolo 175 del TUEL, sarebbe, innanzitutto, inammissibile per genericità, non comprendendosi in quale parte la disciplina provinciale differirebbe da quella statale.

In ogni caso la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia che le differenze tra le menzionate disposizioni sarebbero meramente lessicali e non inciderebbero sulla disciplina sostanziale.

Le differenze tra le due disposizioni consisterebbero, infatti, nella dicitura «della gestione provvisoria» contenuta nel comma 6, lettera a), dell'art. 18 della legge prov. n. 17 del 2015, anziché nell'espressione «dell'esercizio provvisorio» del comma 5-bis, lettera a), dell'art. 175 del TUEL; nel comma 10 dell'art. 18 della legge prov. n. 17 del 2015, che omette la dicitura «di giunta», contenuta nel comma 6 dell'art. 175 del TUEL; nel fatto che l'art. 18 in esame contiene i riferimenti normativi relativi alla medesima legge, mentre il corrispondente art. 175 del TUEL contiene i riferimenti normativi allo stesso; infine, nei commi dell'art. 18, che sono indicati numericamente (dal comma 1 al comma 14), a differenza di quelli dell'articolo 175 del TUEL, elencati alfabeticamente.

Queste lievi differenze non sarebbero tali da considerare la disciplina illegittima, con conseguenziale rigetto della questione.

4.12.- Infine, quanto all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 66, per aver ricompreso tra i compiti del revisore la vigilanza sugli inventari e quella sui contratti collettivi, non previste dalla disciplina statale, la Provincia



autonoma osserva, innanzitutto, che la vigilanza della tenuta degli inventari si giustifica sulla considerazione che stati patrimoniali e conti economici corretti si devono basare sugli inventari.

L'evoluzione dei sistemi di rivelazione contabile nell'ambito degli enti pubblici territoriali, che ha portato alla rendicontazione economico-patrimoniale, impone, tra l'altro, la predisposizione e l'aggiornamento periodico degli inventari degli elementi attivi e passivi del patrimonio dell'ente. L'art. 230, comma 7, del TUEL dispone che gli enti locali provvedono annualmente all'aggiornamento degli inventari.

Tale attività rientra nel più ampio obbligo di vigilanza previsto dal legislatore secondo il quale al collegio dei revisori spetta la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali e alla tenuta della contabilità.

Il riferimento alla tenuta della contabilità pone a carico dell'organo di revisione il controllo anche degli inventari, per i quali il legislatore si è limitato a prevedere l'aggiornamento.

In generale, la difesa della Provincia autonoma rammenta che per inventario si intende una raccolta di elenchi analitici delle partite che, sommate e raggruppate, conducono, sulla base delle valutazioni effettuate, agli importi delle rispettive voci di bilancio. Al fine di fornire elementi di riflessione per l'attività di revisione da parte del Collegio dei revisori relativamente a tale scrittura contabile, in assenza di altre previsioni normative specifiche, si deve fare riferimento a quanto previsto nel codice civile e nella normativa tributaria.

In particolare, l'art. 2217 cod. civ. stabilisce che l'inventario deve essere redatto all'inizio dell'esercizio dell'impresa e, successivamente, ogni anno e deve contenere l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività relative all'impresa, nonché delle attività e delle passività dell'imprenditore estranee alla medesima.

L'inventario si chiude con il bilancio e con il conto dei profitti e delle perdite, il quale deve dimostrare con evidenza e verità gli utili conseguiti o le perdite subite. Nelle valutazioni di bilancio l'imprenditore deve attenersi ai criteri stabiliti per i bilanci delle società per azioni, in quanto applicabili. Infine, è previsto che l'inventario deve essere sottoscritto dall'imprenditore entro tre mesi dal termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini delle imposte dirette.

Quindi, sulla base di tale quadro normativo, sarebbe certamente opportuno prevedere la vigilanza degli inventari da parte dei revisori dei conti.

In relazione all'art. 66, comma 2, lettera g), della legge prov. impugnata, che prevede tra le funzioni del revisore dei conti anche la vigilanza sull'applicazione dei contratti collettivi, la Provincia autonoma osserva che essa si giustifica per il fatto che dai contratti collettivi possono derivare delle spese che potrebbero influenzare la gestione economica, come, ad esempio, la particolare disciplina in materia di bilinguismo che prevede il pagamento di indennità non previste a livello statale.

Anche a livello legislativo statale, dall'art. 40, comma 3-*sexies*, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), è previsto un simile controllo.

Un richiamo a tale obbligo di vigilanza non contrasterebbe dunque con il sistema giuridico nazionale: la disposizione provinciale, pertanto, è pienamente compatibile con l'impianto normativo statale e si sottrae alla denunciata illegittimità.

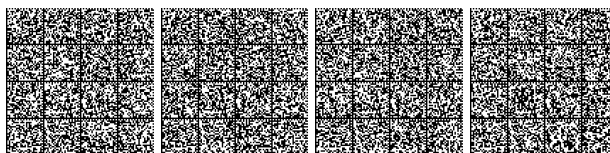
Infine, per quanto concerne gli altri punti previsti dalla disciplina statale (art. 175, comma 1, lettera b, numeri 1, 3, 4, 5 e 7 del TUEL), non sono stati espressamente ripetuti nel censurato art. 66, perché sono contenuti, anche implicitamente, nelle disposizioni di cui al medesimo art. 66, comma 1, lettere b), numero 1), e c).

In particolare, il numero 1) previsto dalla disciplina statale (art. 175, comma 1, lettera b, del TUEL) non è stato ripreso nella disciplina provinciale, perché rientra nelle proposte di cui all'art. 66, comma 1, lettera b), numero 1); il numero 7) previsto dalla disciplina statale (art. 175, comma 1, lettera b, del TUEL) non è stato ripreso nella disciplina provinciale, perché rientra nelle proposte di cui all'art. 66, comma 1, lettera c); riguardo ai punti 3), 4) e 5) previsti dalla disciplina statale (art. 175, comma 1, lettera b, del TUEL), essi sono di importanza secondaria rispetto alle altre funzioni dell'organo di revisione contabile a livello locale.

Tale disciplina terrebbe anche conto del fatto che in provincia di Bolzano non sono molto diffuse le partecipazioni ad organismi esterni e che il ricorso all'indebitamento già da anni è in netta diminuzione, risultando sporadici i casi in cui, ad oggi, i comuni contraggono contratti di mutuo; infine, in provincia di Bolzano non esistono comuni strutturalmente deficitari o con disavanzo di amministrazione.

La Provincia ha dunque concluso per il rigetto del ricorso.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria in cui ha confutato le argomentazioni difensive.



La Provincia autonoma di Bolzano, difatti, ha l'obbligo, in virtù dell'art. 79, comma 4-*octies*, del d.P.R. n. 670 del 1972, di recepire il d.lgs. n. 118 del 2011 e la facoltà di regolamentare aspetti contabili non disciplinati dal suddetto decreto o da questo demandati all'ente o alle peculiarità statutarie garantite alla Provincia, mentre non è legittimata a dettare disposizioni in contrasto con la disciplina statale.

Le censurate disposizioni, invece, nel provvedere alla regolamentazione della disciplina contabile applicabile ai comuni e alle comunità comprensoriali della Provincia in contrasto con il d.lgs. n. 118 del 2011, lede l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché l'art. 81, sesto comma, Cost., con riguardo al principio del pareggio del bilancio e l'art. 97, primo comma, Cost. in relazione ai principi dell'equilibrio del bilancio ed alla sostenibilità del debito pubblico, derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. I parametri da ultimo menzionati (artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost.) possono ritenersi implicitamente richiamati nel ricorso introduttivo, secondo quanto affermato nella recente sentenza n. 184 del 2016 ed in considerazione della loro intima connessione.

Quanto alle singole disposizioni, il ricorrente ribadisce l'illegittimità del censurato art. 2, dal momento che la disposizione richiamata dalla resistente (art. 23 della legge prov. n. 11 del 2014) si è limitata a stabilire l'obbligo di recepire le disposizioni in materia di armonizzazione negli ordinamenti degli enti e degli organismi strumentali ma, allorché la Provincia ha dato attuazione alle predette disposizioni, non avrebbe potuto generare il rischio di un non consentito restringimento del campo applicativo della disciplina statale.

Quanto all'art. 3, l'omesso riferimento all'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, che detta prescrizioni puntuali ed organiche in relazione alla materia della programmazione di bilancio, consentirebbe agli enti di applicare solo il dettato normativo e non il predetto allegato.

L'art. 4 della legge prov. impugnata, inoltre, non richiama i principi statali di carattere inderogabile, facendo comunque salva la legge provinciale; inoltre, le eccezioni previste dalla disciplina provinciale sono in parte differenti da quella statale.

L'art. 7, nel disciplinare il bilancio di previsione, prevede eccezioni non contemplate dalla disciplina statale; inoltre, il richiamo al corrispondente art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000 non sarebbe corretto, dal momento che anche le eccezioni previste da quest'articolo con riguardo ai debiti fuori bilancio risultano essere inferiori a quelle previste dalla Provincia autonoma.

Anche la previsione, ai sensi dell'art. 8, di un termine per la presentazione del documento unico di programmazione differente da quello previsto dal legislatore statale sarebbe lesivo degli evocati parametri, dal momento che la proroga di detto termine da parte dello Stato per ragioni straordinarie non comporta la facoltà della Provincia di sottrarsi alla scadenza sancita dal d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2015 attribuisce all'organo esecutivo la competenza in ordine all'utilizzo del fondo di riserva in contrasto con il d.lgs. n. 118 del 2011 che stabilisce, al contrario, che i prelievi dal fondo sono disposti con decreto dirigenziale per il fondo di riserva per spese obbligatorie, e con delibera della giunta regionale per quanto concerne il fondo di riserva per spese imprevedute. La legge provinciale, se poteva definire le modalità ed i limiti di prelievo dal fondo, non poteva incidere sulla titolarità delle delibere di utilizzo.

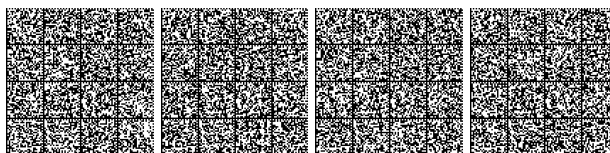
Anche l'art. 14 sarebbe illegittimo, in quanto prevede la facoltatività di alcuni adempimenti concernenti il Piano esecutivo di gestione per gli enti di popolazione inferiore ai 10.000, e non per quelli con popolazione inferiore ai 5.000, come invece previsto dalla norma statale.

Il termine per la predisposizione e la presentazione del bilancio di previsione finanziario e il documento unico di programmazione, previsto dall'art. 15, sarebbe in contrasto con quello previsto dall'art. 174 del d.lgs. n. 267 del 2000 e, dunque, lesivo degli evocati parametri, dal momento che la proroga di detto termine da parte dello Stato per ragioni straordinarie non comporta la facoltà della Provincia di sottrarsi alla scadenza sancita dal d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 16 consente l'allegazione facoltativa al bilancio di previsione, da parte dei Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, in termini più restrittivi del d.lgs. n. 118 del 2011, limitando la facoltà di allegazione della presentazione solo ad alcuni dei documenti.

La previsione dell'art. 17 stabilisce che l'esercizio provvisorio possa essere autorizzato con accordo anziché con legge o con decreto del Ministero dell'interno, in violazione dell'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. n. 118 del 2011. Non possono al riguardo essere utilmente invocati, a differenza di quanto fa la Provincia autonoma, l'art. 81 dello Statuto di autonomia e l'art. 18 delle Disposizioni di attuazione, i quali si occupano della corresponsione dei mezzi finanziari ai Comuni per il raggiungimento delle finalità previste dalle leggi e l'esercizio delle funzioni da queste stabilite, da effettuare mediante accordo, ma non riguardano l'esercizio provvisorio.

L'art. 18 prevede una disciplina dettagliata delle variazioni al bilancio di previsione in violazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 23) del d.lgs. n. 118 del 2011.



Anziché limitarsi a regolamentare le procedure amministrative che il d.lgs. n. 118 del 2011 demanda alle regioni e alle province autonome, e l'esercizio di eventuali facoltà concesse nell'individuazione della titolarità dell'organo competente, la disposizione impugnata prevede i singoli casi e indica l'organo competente ad operare le variazioni al bilancio, mancando, peraltro, di esaustività.

Infine, la mancata indicazione di alcune competenze del revisore contabile, nell'art. 66 della legge impugnata, contrasta con l'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, non potendosi ritenere implicitamente evocate anche quelle non espressamente previste, né sostenerne l'importanza secondaria, dal momento che tutte le funzioni elencate nella norma statale si propongono di garantire l'uniformità delle procedure a livello nazionale e la salvaguardia dei valori indicati nelle norme costituzionali violate.

L'Avvocatura generale ha quindi concluso per l'accoglimento del ricorso.

6.- Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria in cui, in via preliminare, ha chiesto volersi dichiarare la cessazione della materia del contendere, in considerazione dell'intervenuta abrogazione della legge impugnata ad opera della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano), entrata in vigore il 1° gennaio 2017.

Ha, infine, richiamato le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.

7.- All'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, ritenendo, al contrario, alcune disposizioni riproduttive della legge impugnata ha chiesto il trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale promosse nel presente giudizio alle norme sopravvenute.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ha indicato gli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 28 e 32 della legge prov. n. 25 del 2016.

Entrambe le parti hanno, quindi, insistito nelle conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

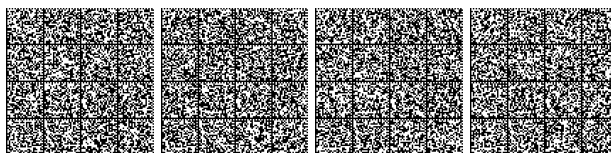
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, comma 4, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66, nonché delle «ulteriori disposizioni a queste connesse e correlate», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre del 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione ed in relazione agli artt. 1, comma 1; 11, comma 3; 48; 74, comma 1, numeri 5), 6), 11), 12), 18), 22), 23) e 61); e all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

1.1.- Il ricorrente premette che il menzionato d.lgs. n. 118 del 2011 - a garanzia dell'unitarietà e dell'omogeneità della disciplina contabile dei bilanci pubblici - disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

La *ratio* di tale competenza esclusiva statale della disciplina attuativa contenuta nel citato d.lgs. n. 118 del 2011, nonché delle norme presupposte e successive, sarebbe quella di rendere omogenei i sistemi di bilancio delle regioni e delle province autonome, fornendo una disciplina di riferimento unica, vincolante per tutti gli enti territoriali, al fine di disporre regole comuni per il consolidamento dei conti pubblici, come previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

In questo contesto, anche la Provincia autonoma di Bolzano sarebbe tenuta a rispettare l'ambito di competenza esclusiva dello Stato e la normativa statale interposta.

La Provincia autonoma si dovrebbe limitare - ai sensi dell'art. 79, comma 4-*octies*, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), come introdotto dall'art. 1, comma 407, lettera e), numero 4), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» (detto articolo, ha, peraltro, recepito il contenuto di uno specifico accordo del medesimo tenore intervenuto in materia tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano nell'ottobre del 2014), - al mero recepimento, mediante rinvio



formale recettizio, delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, in modo da omogeneizzare l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nel contesto organizzativo della Provincia autonoma, ferma restando, tuttavia, l'immediata applicabilità agli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano delle regole contenute nel citato decreto legislativo.

1.2.- Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura le disposizioni della legge prov. n. 17 del 2015 perché, a suo avviso, si porrebbero in contrasto con quanto previsto dal richiamato d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 2 della legge prov. impugnata, stabilendo che «l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge», individuerebbe un «perimetro normativo» non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che la disciplina statale si applica anche agli organismi ed agli enti strumentali individuati dal successivo comma 2; la norma impugnata, inoltre, non contemplerebbe, quale disciplina prevalente su quella provinciale, quella recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 3 della legge prov. n. 17 del 2015 detterebbe in tema di programmazione una disciplina difforme da quella del d.lgs. n. 118 del 2011 e segnatamente dal «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio», di cui all'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, che contiene una disciplina articolata ed organica di detta materia.

Il successivo art. 4 demanderebbe agli enti locali una potestà regolamentare che differisce da quanto previsto dall'art. 152 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 6), lettera b) [*recte*: lettere a e b)], del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche, il quale dovrebbe costituire l'unica disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità.

L'art. 7, comma 4, della legge prov. impugnata regolerebbe la redazione del bilancio in contrasto con gli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificati dall'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prevede eccezioni non contemplate nella citata normativa statale.

Il successivo art. 8, nel disciplinare il documento unico di programmazione, indicherebbe un termine difforme per la sua adozione rispetto a quello previsto dall'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 151 del d.lgs. 267 del 2000. La norma impugnata, infatti, prescrivendo che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno la giunta presenta al consiglio il documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni. Il primo documento unico di programmazione è adottato con riferimento agli esercizi finanziari 2016 e successivi», contrasterebbe con il citato art. 74, comma 1, numero 5), il quale prevede che il documento di programmazione sia presentato entro il 31 luglio di ogni anno.

L'art. 12 della legge prov. n. 17 del 2015, disciplinando il fondo di riserva anche in relazione all'organo competente a disporre l'utilizzo, sarebbe in contrasto con l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, che lascia all'ente solo la regolamentazione delle modalità e dei limiti di prelievo.

L'art. 14 della legge prov. impugnata, regolando il piano esecutivo di gestione e le sue variazioni in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000, conferirebbe prerogative non consentite agli enti locali della Provincia autonoma con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

Il successivo art. 15, in tema di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, contrasterebbe con l'art. 174 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 22), del d.lgs. n. 118 del 2011, prevedendo, tra l'altro, dei termini non conformi a quelli ivi indicati.

L'art. 16 della legge prov. in esame concede ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti una facoltà in materia di allegazione di documenti al bilancio di previsione in contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, che, viceversa, sancirebbe l'obbligo di predisposizione degli allegati al bilancio di previsione.

L'art. 17 della medesima legge prevederebbe una disciplina dell'esercizio provvisorio in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000, laddove è stabilito che l'esercizio provvisorio possa essere autorizzato con accordo invece che con legge.

Il successivo art. 18, disciplinando le variazioni al bilancio di previsione, sarebbe in contrasto con l'art. 175 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 23), del d.lgs. n. 118 del 2011.

Infine, l'art. 66 della legge prov. n. 17 del 2015, in tema di funzioni del revisore dei conti, contrasterebbe con l'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui non prevede le funzioni dei revisori dei conti stabilite dal d.lgs. da ultimo menzionato e includerebbe, tra i loro compiti, la vigilanza sugli inventari (comma 1, lettera c) e quella sui contratti collettivi (lettera g), non previste nella disciplina statale.



1.3.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che il ricorso sia dichiarato manifestamente inammissibile o, comunque, infondato.

Dopo aver premesso che il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri si fonda sull'asserita violazione del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto attuativo dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, e che le regioni e le province autonome sarebbero tenute a rispettarlo a garanzia dell'unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici, la resistente richiama l'art. 79, comma 4-*octies*, del proprio Statuto di autonomia, in base al quale la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe l'obbligo di recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi. In tale attività di recepimento godrebbe di un'autonomia che troverebbe limiti solo nei principi sussumibili dal d.lgs. n. 118 del 2011 e non nelle singole regole di dettaglio di quest'ultimo.

In forza del Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia la Provincia autonoma di Bolzano beneficerebbe di una particolare autonomia in materia finanziaria, rafforzata dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modifica delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso Statuto.

A tal fine la resistente ricorda che, con il cosiddetto "Accordo di Milano" del 30 novembre 2009, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello Statuto di autonomia, secondo la menzionata procedura rinforzata.

L'intesa avrebbe introdotto, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge n. 42 del 2009. In tale prospettiva il comma 106 precisa che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104 dello Statuto, onde la necessità di rispettare i parametri statuari e le relative norme di attuazione.

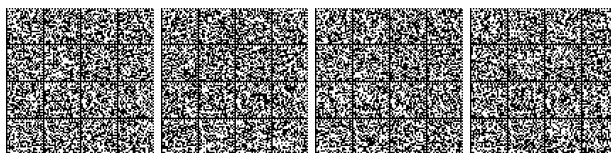
Il successivo accordo del 15 ottobre 2014, cosiddetto "Patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, avrebbe introdotto l'ulteriore modificazione del Titolo VI dello Statuto di autonomia, sempre secondo la procedura rinforzata prevista dal menzionato art. 104.

Detta intesa, recepita con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», avrebbe ulteriormente innovato, ai sensi dell'art. 1, commi da 407 a 413, della legge stessa, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato. In tale contesto il comma 406, prescrivendo che le disposizioni recate dai commi da 407 a 413 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104, conferirebbe rango costituzionale ai contenuti dell'intesa medesima.

In virtù del descritto contesto normativo, nei confronti della Regione, delle Province autonome e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sarebbero applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti al patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello Statuto di autonomia. In tale prospettiva la Regione e le Province autonome provvederebbero, 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 statali, adeguando, ai sensi dell'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), la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello Statuto di autonomia, nelle materie individuate dal medesimo Statuto. Conseguentemente, verrebbero adottate autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea e, per converso, non verrebbero applicate le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

Nel contesto normativo così descritto, si collocherebbe il regime dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie speciali, dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità, definito, per quanto riguarda la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto di autonomia.

L'interpretazione del parametro costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe in contrasto con il principio di gerarchia delle fonti, essendo la Provincia autonoma di Bolzano unicamente vincolata al recepimento dei principi enucleabili dalla legge delega n. 42 del 2009.



Secondo la resistente, l'ordinamento finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali sarebbe retto unicamente dalle disposizioni di principio enucleabili dal d.lgs. n. 118 del 2011 e non da ogni norma di dettaglio dello stesso.

Sulla base di tali argomentazioni la Provincia autonoma ha quindi specificamente svolto specifiche e articolate deduzioni in relazione alle singole disposizioni censurate, concludendo per il rigetto del ricorso.

1.4.- In prossimità dell'udienza pubblica, entrambe le parti hanno depositato memorie.

La Provincia autonoma di Bolzano ha chiesto volersi dichiarare la cessazione della materia del contendere in considerazione dell'intervenuta abrogazione della legge impugnata ad opera della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano), entrata in vigore il 1° gennaio 2017.

1.5.- Nel corso dell'udienza, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato che l'intervenuta abrogazione delle disposizioni censurate non sarebbe affatto soddisfattiva delle pretese del ricorrente.

Fermo restando che la legge impugnata avrebbe avuto piena attuazione fino alla abrogazione, intervenuta il 20 dicembre 2016, e che, quindi, non potrebbe operare l'istituto della cessazione della materia del contendere, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come una serie di norme della legge abrogativa sopravvenuta abbiano riprodotto ed aggravato i vizi della precedente; a tal fine ha sollecitato questa Corte ad operare il trasferimento delle originarie censure sulle nuove disposizioni.

L'Avvocatura indica come riproduttivi o peggiorativi delle precedenti violazioni gli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 28 e 32 della legge prov. n. 25 del 2016, ricordando che alcune di tali disposizioni contrasterebbero con quanto precedentemente deciso da questa Corte in fattispecie analoghe.

2.- In via preliminare, è necessario decidere sulla richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere avanzata dalla resistente.

Trattandosi di questioni inerenti a norme che hanno disciplinato l'esercizio 2016 e posto che la loro abrogazione decorre dal 1° gennaio 2017, è evidente l'avvenuta applicazione medio tempore della normativa censurata, con conseguente impossibilità di dichiarare cessata la materia del contendere.

3.- Prima di procedere all'esame delle singole censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri occorre soffermarsi sui punti di dissenso interpretativo tra le parti; punti la cui risoluzione risulta pregiudiziale ai fini della decisione delle questioni proposte, dal momento che essi costituiscono la premessa maggiore delle contrapposte argomentazioni.

Tale dialettica ermeneutica riguarda essenzialmente: *a)* il rapporto tra il parametro costituzionale invocato - l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. - in relazione alle norme interposte e l'art. 79, comma 4-*octies*, dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige; *b)* il carattere del «rinvio formale recettizio» al d.lgs. n. 118 del 2011 previsto - per la Provincia autonoma di Bolzano - dal citato art. 79, comma 4-*octies*, dello Statuto speciale; *c)* l'interpretazione della sentenza n. 184 del 2016 di questa Corte in tema di rapporti tra armonizzazione dei conti pubblici ed autonomia finanziaria delle regioni, nel caso di specie della Provincia autonoma di Bolzano.

3.1.- Quanto al profilo sub *a)*, il ricorrente ritiene che il parametro costituzionale invocato e le norme interposte attuative dello stesso costituiscano regole direttamente vincolanti per tutti gli enti territoriali nazionali, mentre la Provincia autonoma di Bolzano assume che da tali norme interposte dovrebbero essere desunti i soli principi, rimanendo in capo alla Provincia stessa la competenza ad attuarli nel modo più peculiare e congruente con le caratteristiche territoriali degli enti sub-provinciali.

Peraltro, per quanto riguarda più specificamente il riferimento al d.lgs. n. 118 del 2011 - sia per la parte direttamente applicata agli enti locali, sia per quella indirettamente ad essi riferita attraverso le modifiche che il decreto in questione ha apportato al d.lgs. n. 267 del 2000 - esso è inteso dal Presidente del Consiglio dei ministri come "integrale", cioè comprensivo di tutte le disposizioni che riguardano la struttura e la disciplina dei bilanci, mentre la Provincia autonoma di Bolzano ritiene che, per quanto la riguarda, valgano solo i principi desumibili dal medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, ben potendosi - come avvenuto attraverso la legge impugnata - adeguare i principi attraverso diverse norme espressive delle peculiarità provinciali.

3.2.- Per quanto riguarda il «rinvio formale recettizio» prescritto dall'art. 79, comma 4-*octies*, dello Statuto di autonomia, norma assunta a rango costituzionale per effetto del meccanismo di "decostituzionalizzazione" della parte finanziaria dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, precedentemente descritto, lo Stato ritiene che tale prescrizione, intervenuta a seguito dell'accordo (Patto di garanzia) tra le parti, sia un mero adempimento formale della Provincia autonoma di Bolzano per rendere coerente al dettato costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. l'ordinamento finanziario e contabile della Provincia stessa e dei suoi enti locali. La resistente, al con-



trario, ritiene che detta disposizione costituisca il fondamento di un'autonomia finanziario-contabile, legittimante un regime peculiare degli enti locali altoatesini, pur nel rispetto dei principi desumibili dal d.lgs. n. 118 del 2011.

3.3.- Alla luce di tali divergenti opinioni viene letta anche la sentenza di questa Corte n. 184 del 2016: lo Stato la interpreta come confermativa del proprio assunto in considerazione del fatto che detta sentenza conferirebbe all'armonizzazione contabile un carattere "integrato" tra tutti i precetti costituzionali posti a tutela degli interessi finanziari di carattere generale; la Provincia autonoma di Bolzano la richiama, al contrario, come legittimante la propria autonomia finanziaria nei confronti dello Stato.

3.4.- Con riguardo ai dialettici profili ermeneutici precedentemente sintetizzati, occorre innanzitutto precisare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite.

Prima ancora che una conseguenza giuridica dello spostamento di tale competenza statale dal terzo al secondo comma dell'art. 117 Cost. per effetto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) l'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici. Ciò per una serie di inderogabili ragioni tra le quali, è bene ricordare, la stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, la finanza di regioni ed enti locali concorre con la finanza statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, in un affollato contesto di recenti disposizioni, merita di essere ricordato l'art. 1, comma 1, della legge n. 196 del 2009, ove si stabilisce che le amministrazioni pubbliche «concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità»; con precisazione che il «concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica»).

Già prima dello spostamento della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» dal terzo al secondo comma dell'art. 117 Cost., questa Corte aveva precisato che i vincoli generali a tutela dell'equilibrio finanziario e dei bilanci riguardano in modo indifferenziato tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema di finanza pubblica allargata.

È stato così affermato che «[l]a finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr: sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr: sentenza n. 36 del 2004). Il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto - quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci - che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 425 del 2004).

Analogamente, in tema di controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, è stato affermato che la disciplina e l'attribuzione di tali controlli riguarda l'intera platea degli enti locali ed è riservata alla competenza esclusiva dello Stato poiché «se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 179 del 2007) e che «i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004) [...]. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria» (sentenza n. 40 del 2014).

In tale contesto «occorre ricordare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le



esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016).

In sostanza, senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale - essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche - non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo.

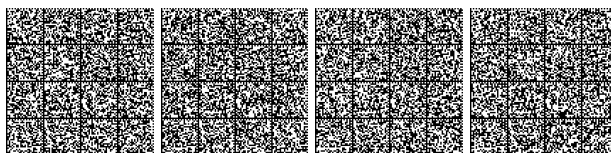
L'omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile deve ricomprendere non solo gli schemi ed i modelli aggreganti ma anche la rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici sottesi alla struttura matematica dei bilanci. Così, ad esempio, deve essere uniforme la disciplina dei residui attivi e passivi perché i crediti e i debiti delle amministrazioni pubbliche devono possedere lo stesso comun denominatore a prescindere dal livello di autonomia di cui sono dotate le amministrazioni stesse. Analogamente va detto per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la cui "tipicità" è connotato essenziale per l'inclusione nelle scritture contabili degli enti territoriali.

Il carattere polifunzionale dell'armonizzazione dei conti pubblici è stato messo in luce da questa Corte: l'armonizzazione in «un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella "omogeneizzazione" di dette prerogative attraverso modalità di "espressione contabile" le quali devono essere compatibili con le regole indefettibili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali [...]. Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria [...] può dirsi che l'armonizzazione - ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili - dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, attraverso il d.lgs. n. 118 del 2011. Il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato. [...] Nel] d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta [in tema di armonizzazione], vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. (sul collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016)» (sentenza n. 184 del 2016).

4.- Dunque, è proprio in relazione a questa sequenza dinamica e mutevole che caratterizza la legislazione attuativa della tutela costituzionale degli interessi finanziari, «ambito connotato dall'intreccio di competenze trasversali, concorrenti e residuali» (sentenza n. 184 del 2016), che devono essere inquadrate le censure del Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione a specifiche disposizione del d.lgs. n. 118 del 2011.

Se il sistema contabile provinciale - indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano - non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, quest'ultima è, tuttavia, «intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie "a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti"» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Provincia autonoma in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati. Tali considerazioni comportano quindi che le censure mosse alla legge [...] in esame debbano essere valutate non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016).

Ai fini della presente decisione occorre anche tener conto del fatto che non rileva in tale contesto l'esistenza di una potestà provinciale - riconosciuta anche in sede di accordi ai sensi dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - nella determinazione delle procedure di programmazione e contabili degli enti locali insistenti sul proprio territorio, poiché la potestà di esprimere nella contabilità di tali enti locali le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente



garantita alla Provincia autonoma di Bolzano trova il suo limite esterno nella legislazione statale ed europea in materia di vincoli finanziari (in tal senso, la sentenza n. 6 del 2017, riferita alla Regione autonoma Sardegna).

Neppure si verte in tema di relazioni finanziarie nel cui ambito gli accordi - ed in particolare quelli richiamati dalla Provincia autonoma di Bolzano - diventano indefettibili.

In proposito questa Corte ha affermato che detti accordi servono «a determinare nel loro complesso punti contro-versi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni compri oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. In definitiva, l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. Infatti, gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio. Per questo motivo, ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato. Dunque, l'accordo stipulato dalle autonomie speciali consente la negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità ed è soprattutto in questo spazio convenzionale che deve essere raggiunto l'accordo previsto dall'impugnato comma 11» (sentenza n. 19 del 2015).

Dall'esame del ricorso precedentemente illustrato si evince che nessuna delle censure formulate dallo Stato ha quale oggetto le relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano; esse riguardano, al contrario, le modalità di esposizione e classificazione dei fenomeni economico-finanziari finalizzate alla omogenea redazione dei bilanci degli enti territoriali nell'ambito del consolidamento della finanza pubblica allargata.

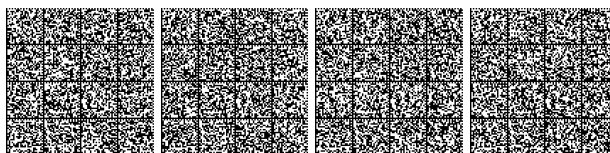
5.- Venendo al merito del ricorso, occorre innanzitutto esaminare, con i criteri precedentemente espressi, la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 2 della legge prov. n. 17 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

La disposizione censurata, stabilendo che «l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge», individuerebbe un «perimetro normativo» non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che la disciplina statale si applica anche agli organismi ed agli enti strumentali individuati dal successivo comma 2; essa, inoltre, non contemplerebbe, quale disciplina prevalente su quella regionale, quella recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.

5.1- La questione è fondata in relazione all'art. 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nella parte in cui non prevede che il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali sono disciplinati dal d.lgs. n. 118 del 2011 e nella parte in cui non prevede che al legislatore provinciale rimane attribuita una competenza normativa che non sia in contrasto con le disposizioni della armonizzazione, del coordinamento nazionale della finanza pubblica, del rispetto dei vincoli europei e della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Infatti, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, stabilisce che «ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo III disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ad eccezione dei casi in cui il Titolo II disponga diversamente, con particolare riferimento alla fattispecie di cui all'art. 19, comma 2, lettera b), degli enti locali di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dei loro enti e organismi strumentali, esclusi gli enti di cui al titolo II del presente decreto. A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto».

Tale disposizione è espressione di un principio generale dell'armonizzazione - inteso nell'accezione «integrata» fissata dalla sentenza n. 184 del 2016 - che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali. La mancata fedele trasposizione della norma statale nella legislazione provinciale non



può comportare la sostanziale disapplicazione della prima nell'ambito della Provincia autonoma di Bolzano. In tal senso va letto anche l'invocato art. 79, 4-*octies*, dello Statuto, laddove è stabilito che il recepimento del parametro di armonizzazione interposto avvenga «mediante rinvio formale recettizio», senza consentire alcuna possibilità di variante al legislatore provinciale, neppure attraverso il ricorso al principio pattizio largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario quando quest'ultimo intende riconoscere alcune peculiarità del sistema regionale, meritevoli di disciplina differenziata da quella statale.

Se il sistema contabile provinciale - come in precedenza sottolineato - non è stato totalmente sottratto ad una differente regolazione, l'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia di interessi finanziari unitari riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. ed agli altri parametri inderogabili precedentemente richiamati. Questi ultimi si integrano in modo sincretico nel concetto di armonizzazione dei bilanci pubblici così da operare, nel giudizio di costituzionalità, «non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016). Ed è appunto questo il caso della disposizione in esame, la quale capovolge la regola unitaria secondo cui il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali devono essere conformi al d.lgs. n. 118 del 2011 e non alla legge provinciale di settore.

Come già in precedenza ricordato da questa Corte, l'autonomia degli enti territoriali nella materia dell'espressione finanziaria e contabile viene circoscritta, ma non certo eliminata, perché sopravvive nella più elevata prospettiva del «rapporto di mandato elettorale» tra amministratori ed amministrati. È stato, infatti, precisato che «le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi. Occorre ricordare che il bilancio è un «bene pubblico» nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno - quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali - alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità. Pertanto, la peculiarità del sistema contabile [provinciale] mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme, con riguardo alla Regione autonoma Sardegna, sentenza n. 6 del 2017).

6.- È inoltre impugnato l'art. 3 della legge prov. in esame, il quale detterebbe una disciplina in materia di programmazione difforme dalla disciplina del d.lgs. n. 118 del 2011, e segnatamente dal «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio» di cui all'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, che contiene una regolamentazione articolata ed organica di detta materia.

Occorre preliminarmente verificare se la genericità del richiamo all'allegato n. 4/1 - in quanto nel ricorso viene contestata la difformità dell'art. 3 rispetto al suddetto allegato senza indicarne analiticamente i motivi - sia in grado di superare il vaglio di ammissibilità, anche alla luce della successiva specificazione contenuta nella memoria del ricorrente, in cui si fa espresso riferimento alla possibilità per gli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano di derogare al termine del 31 dicembre previsto dalla norma interposta.



Raffrontando il contenuto della disposizione impugnata con quest'ultima si ricava in modo inequivocabile che la difformità riguarda - come appunto specificato nella memoria del ricorrente - il termine di approvazione del bilancio di previsione. Infatti, l'impugnato art. 3, comma 1, prescrive che gli enti locali della Provincia autonoma «approvano [...] il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre o entro altro termine stabilito con accordo previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, riferiti a un orizzonte temporale almeno triennale».

Ai fini che qui interessano è da sottolineare come l'ultima parte della disposizione faccia riferimento alla norma statutaria ed alla disposizione di attuazione, le quali prevedono un accordo tra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni. È evidente che detto accordo è potenzialmente in grado di derogare, sulla base della norma impugnata, al termine del 31 dicembre stabilito dall'allegato n. 4/1, numero 9.3, terzo comma, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale dispone: «Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Consiglio approva il bilancio di previsione riguardante le previsioni di entrata e di spesa riguardanti almeno il triennio successivo».

Alla luce di tali considerazioni, la questione in esame deve, dunque, essere ritenuta ammissibile.

6.1.- Essa risulta altresì fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e in relazione all'allegato n. 4/1, numero 9.3, terzo comma, del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prevede che gli enti locali possano approvare il bilancio di previsione entro un termine diverso dal 31 dicembre, attraverso l'accordo fra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei comuni di cui agli artt. 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, e successive modifiche, e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale). Nel caso di specie, infatti, la deroga al termine generale previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché «la norma interposta - pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci - per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016).

7.- L'art. 4 della legge prov. n. 17 del 2015 demanderebbe agli enti locali una potestà regolamentare che differisce da quanto previsto dall'art. 152 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 6), lettera b) [recte: lettere a e b], del d.lgs. n. 118 del 2011, e successive modifiche, il quale dovrebbe costituire l'unica disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità.

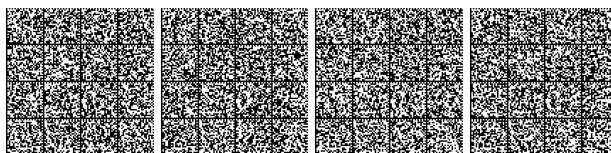
7.1.- La questione, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione alle citate norme interposte, è fondata, limitatamente ai commi 1 e 4 del censurato art. 4.

Il comma 1 dispone infatti che: «Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dalla presente legge, dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, con modalità organizzative corrispondenti alle proprie caratteristiche, ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge» ed il comma 4 che «I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della presente legge e della relativa normativa regionale, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, con eccezione delle sottoelencate norme, le quali non si applicano qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una differente disciplina».

L'art. 152 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 6), lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011, dispone invece - nell'esercizio della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - che «1. Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dal presente testo unico e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile [...] 3. Il regolamento di contabilità stabilisce le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile, in armonia con le disposizioni del presente testo unico e delle altre leggi vigenti [...]».

Dal confronto tra le norme impugnate e le disposizioni interposte appare evidente come la Provincia autonoma sostituisca, di fatto, il riferimento all'art. 152 con quello alla legge provinciale, anziché ribadire - conformemente a quanto precisato da questa Corte (sentenze n. 6 del 2017 e n. 184 del 2016) - l'inderogabilità del principio di armonizzazione e la possibilità di applicare la legge provinciale e la potestà regolamentare degli enti locali nei margini consentiti dal legislatore statale. Ciò senza contare che anche le fattispecie rimesse alla potestà normativa secondaria dell'ente locale sono parzialmente diverse da quelle previste dalla norma interposta.

L'art. 4, comma 1, della legge prov. n. 17 del 2015 è dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che ciascun ente locale provinciale applica i principi contabili stabiliti dalla legge provinciale e che rimangono



ferme le disposizioni previste dalla legge provinciale per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile.

L'art. 4, comma 4, della medesima legge, invece, è costituzionalmente illegittimo in quanto prevede che i regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della legge provinciale, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, e perché prevede ipotesi di potestà regolamentare degli enti locali diverse da quelle previste dal d.lgs. n. 118 del 2011.

8.- L'art. 7, comma 4, della legge prov. impugnata disciplinerebbe la redazione del bilancio in contrasto con gli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificati dall'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prevede eccezioni non contemplate nelle citate disposizioni. Secondo il ricorrente, le illustrate eccezioni in materia di redazione del bilancio non sarebbero contenute nella normativa statale di riferimento.

La disposizione sarebbe, dunque, illegittima in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011, modificativo degli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000.

8.1.- La questione è fondata.

Come correttamente sostenuto dal ricorrente, tra i principi di redazione del bilancio di previsione contenuti nella norma provinciale impugnata sono previste eccezioni non contemplate nei correlati artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificati dall'art. 74, comma 1, numero 5) e numero 11) del d.lgs. n. 118 del 2011. Emerge con chiarezza dal raffronto tra la norma provinciale e quelle interposte che dette eccezioni consistono in un rinvio al successivo art. 37, comma 1, della medesima legge provinciale. Infatti, dopo il richiamo ad alcuni principi generali in tema di redazione del bilancio di previsione, i quali sono sostanzialmente conformi alle norme interposte invocate dal ricorrente ed alle buone pratiche della materia, il censurato art. 7, comma 4, individua, in deroga ai principi contabili, le eccezioni previste dall'art. 37, comma 1, della medesima legge provinciale. Quest'ultima disposizione contempla fattispecie di riconoscimento di debito diverse e più ampie di quelle tassativamente previste per gli enti locali dall'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000.

È proprio l'ultimo inciso della disposizione impugnata a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché esso si discosta dai principi dell'armonizzazione, peraltro invadendo, come si vedrà, altre materie riservate allo Stato. In proposito, questa Corte ha già avuto modo di precisare che non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione (nel caso di specie alla Provincia autonoma di Bolzano). La fattispecie del riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio non rientra, tuttavia, nella pluralità di prerogative che vanno dall'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria, alla salvaguardia dei propri equilibri finanziari e della programmazione, alle modalità di declinazione delle regole di volta in volta emanate a livello statale in tema di coordinamento della finanza pubblica e neppure è ascrivibile agli strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione, elementi che consentirebbero di disciplinare il riconoscimento stesso senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

Al contrario, la disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio attiene certamente a finalità connesse all'armonizzazione, al coordinamento della finanza pubblica e all'ordinamento civile.

In particolare, per quel che riguarda l'armonizzazione dei bilanci pubblici, non può essere consentito che l'eccezionale immissione in bilancio di spese irraturalmente ordinate sia disciplinata in modo differenziato dagli altri enti locali; per quanto riguarda il coordinamento della finanza pubblica, è evidente come una disposizione di più ampia applicazione, come quella provinciale, consenta di espandere indebitamente la spesa dei comuni insistenti sul territorio provinciale secondo moduli diversi da quelli degli altri enti locali; infine, per quanto concerne l'ordinamento civile, la disposizione in questione comporta una vera e propria invasione della competenza esclusiva del legislatore statale perché introduce, nelle fattispecie costitutive di obbligazioni passive degli enti provinciali, ipotesi negoziali non previste dal legislatore statale. Non a caso, il riconoscimento del debito è disciplinato nell'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale opera in regime di specialità rispetto alle norme civilistiche che prevedono la legittimazione a contrarre e le procedure contrattuali delle amministrazioni pubbliche.

Da quanto considerato emerge la stretta connessione funzionale tra l'art. 37, comma 1, della legge prov. n. 17 del 2015, relativo al riconoscimento di debiti fuori bilancio, e la norma impugnata, della quale condivide analoga illegittimità: di talché dalla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge prov. n. 17 del 2015 consegue, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in ragione dell'evidenziato rapporto di consequenzialità, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, della stessa legge provinciale.



9.- L'art. 8 della legge prov. n. 17 del 2015, nel disciplinare il documento unico di programmazione, indicherebbe un termine difforme per l'adozione del documento di programmazione rispetto a quello previsto dall'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 151 del d.lgs. 267 del 2000. In particolare, la norma provinciale, prescrivendo che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno la giunta presenta al consiglio il documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni. Il primo documento unico di programmazione è adottato con riferimento agli esercizi finanziari 2016 e successivi», contrasterebbe con l'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che il documento di programmazione sia presentato entro il 31 luglio di ogni anno.

9.1.- La questione, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione ai citati parametri interposti, è fondata nella parte in cui prevede che il documento unico di programmazione viene presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ciascun anno per le conseguenti deliberazioni anziché entro il 31 luglio, come previsto dalla evocata disposizione statale.

10.- L'art. 12 della legge prov. n. 17 del 2015, disciplinando il fondo di riserva anche in relazione all'organo competente a disporre l'utilizzo, sarebbe lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, che lascia all'ente solo la regolamentazione delle modalità e dei limiti di prelievo.

10.1.- La questione non è fondata.

La disposizione richiamata dal ricorrente - l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011 - è inconferente in quanto disciplina i fondi di riserva delle regioni e non quelli degli enti locali, regolati, invece, dall'art. 167 del d.lgs. n. 267 del 2000.

11.- L'art. 14 della legge prov. n. 17 del 2015, disciplinando il piano esecutivo di gestione (PEG) e le sue variazioni in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000, consentirebbe ai comuni di popolazione inferiore ai 10.000 abitanti di evitare la predisposizione del citato PEG.

11.1.- La questione, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione alle citate norme interposte, è fondata.

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede, attraverso la norma invocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, tale deroga solo per gli enti locali con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, limite che deve essere applicato anche agli enti locali appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano. È vero che il PEG non riguarda espressamente la struttura del bilancio dell'ente locale, di talché si potrebbe ritenere che la facoltà di predisporlo possa essere rimessa all'autonomia dell'ente territoriale. Tuttavia il PEG, in quanto tale, è elemento consustanziale alla espressione del rapporto tra politiche finanziarie, espresse nella redazione del bilancio in senso stretto, e loro attuazione. È strumento di programmazione e di autorizzazione alla spesa finalizzato ad ordinare ed a razionalizzare l'attività degli enti locali, attraverso la previsione di obiettivi, risorse e responsabilità di gestione. Esso consente la programmazione analitica dei flussi finanziari, l'attribuzione delle risorse ai responsabili, la possibilità di correlare l'utilizzo di tali risorse agli obiettivi assegnati, fornendo nel contempo gli strumenti adatti a creare, in capo ai funzionari competenti, attribuzioni specifiche e coerenti responsabilità attuative.

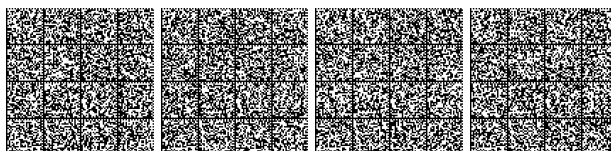
L'indefettibilità della sua redazione non lede certamente l'autonomia dell'ente locale, ed in particolare quella organizzativa, perché il PEG è costruito "a matrice" sull'organizzazione dell'ente senza creare alcuna preclusione o predefinizione dei moduli operativi che l'ente stesso, nella sua autonomia, può darsi.

Infatti, successivamente all'approvazione del bilancio annuale da parte del Consiglio comunale, la Giunta, attraverso la redazione del PEG, suddivide il bilancio (del quale il piano esecutivo di gestione costituisce peraltro un'analitica rappresentazione) in partite di entrata e di spesa relative agli obiettivi da raggiungere, assegnando ciascun obiettivo ai responsabili dei servizi competenti, secondo l'organizzazione autonomamente fissata dall'ente territoriale.

Costituendo un documento nel quale viene a concretizzarsi, dal punto di vista attuativo-gestionale, l'indirizzo politico dell'ente locale, il PEG assume la qualità di strumento di raccordo tra l'organo politico ed i funzionari preposti, definito per ampiezza e contenuto (obiettivi da raggiungere, dotazioni da impiegare, relativa tempistica) e commisurato ai fattori reali e potenziali (cambiamenti organizzativi, legislativi ecc.) incidenti sul piano operativo, di modo che risulti più immediata l'individuazione delle relative responsabilità.

Non prescrivendo la legge statale alcun modello organizzativo vincolante, la concreta definizione del PEG spetta, in ultima analisi, alla libertà di autoregolamentazione dell'ente locale, come risulta confermato dalla prassi, nella quale molteplici sono i modelli che di tale strumento sono stati realizzati.

Quanto detto permette anche di inquadrare la *ratio* della diversa e più rigorosa delimitazione demografica dell'esenzione da parte della norma statale rispetto a quella provinciale impugnata: essa non risiede certamente in un ampliamento dell'autonomia degli enti cui è riservata la possibilità di derogare all'impiego del PEG, bensì trova ragione nelle specifiche dimensioni amministrative dei destinatari della facoltà, di regola caratterizzate da una dotazione burocratica talmente limitata da rendere sostanzialmente irrilevante la scansione analitica degli obiettivi in relazione alle singole



competenze ed alle conseguenti responsabilità gestorie. E tale situazione dimensionale non è certo diversa con riguardo agli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano.

12.- L'art. 15 della legge prov. n. 17 del 2015, in tema di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'art. 174 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 22), del d.lgs. n. 118 del 2011, prevedendo, tra l'altro, dei termini non conformi a quelli indicati nella normativa statale.

12.1.- La questione è fondata, nella parte (commi 1 e 3) in cui prevede per la presentazione dello schema di bilancio finanziario e del documento unico di programmazione nonché per la deliberazione del bilancio di previsione la possibilità di termini diversi da quelli stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Infatti, il comma 1 dell'articolo impugnato prevede la presentazione dello schema di bilancio di previsione e del documento unico di programmazione entro il termine previsto dal regolamento di contabilità dell'ente locale, anziché entro il termine del 15 novembre di ogni anno fissato dall'art. 174, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 22), lettera *a*), del d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *aa*), del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Il comma 3 della disposizione censurata, a sua volta, ammette la possibilità di derogare al termine del 31 dicembre per deliberare il bilancio di previsione, previsto dall'art. 174, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, attraverso un diverso termine fissato mediante accordi ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, e successive modifiche, e dell'art. 18 del d.lgs. n. 268 del 1992.

Valgono, anche in questo caso, le considerazioni svolte in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della medesima legge provinciale.

13.- L'art. 16 della legge prov. in esame concede ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti una facoltà derogatoria in materia di allegazione di documenti al bilancio di previsione. Il Presidente del Consiglio ritiene che ciò sia in contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede, tra l'altro, l'obbligo, per gli enti locali, di allegazione al bilancio del prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali e del prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni.

13.1.- La censura del ricorrente non è fondata perché il successivo comma 10 del medesimo art. 11 prevede una eccezione, in termini di facoltatività, assolutamente speculare a quella della norma provinciale impugnata. Si tratta, in sostanza, di un recepimento formale della disposizione statale come prescritto dall'art. 79, comma 4-*octies* del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, introdotto dall'art. 1, comma 407, lettera *e*), numero 4), della legge n. 190 del 2014.

14.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge prov. n. 17 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. ed in relazione all'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *aa*), del d.lgs. n. 126 del 2014, che modifica l'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000, è fondata nella parte in cui prevede che l'esercizio provvisorio è autorizzato con accordo tra il Presidente della Provincia ed una rappresentanza del comune, mentre la norma statale dispone che «L'esercizio provvisorio è autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze».

Valgono, anche in questo caso, le considerazioni svolte in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della medesima legge provinciale.

15.- L'art. 18, della legge prov. n. 17 del 2015, disciplinando le variazioni al bilancio di previsione, sarebbe lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numero 23), del d.lgs. n. 118 del 2011, che ha modificato l'art. 175 del d.lgs. 267 del 2000.

15.1.- La questione è fondata.

Deve, difatti, essere condivisa la censura del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la disposizione si sarebbe dovuta limitare all'individuazione dei soggetti competenti e delle procedure amministrative afferenti all'adozione delle variazioni di bilancio, lasciando del tutto inalterate le fattispecie consentite dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Al contrario, la norma provinciale individua casistiche diverse, ingenerando dubbi applicativi che possono riverberarsi sull'uniformità delle risultanze dei bilanci.



16.- L'art. 66 della legge prov. n. 17 del 2015, in tema di funzioni del revisore dei conti, sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, che ha modificato l'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevede le funzioni dei revisori dei conti stabilite dal d.lgs. da ultimo menzionato, bensì quelle di vigilanza sugli inventari (comma 1, lettera *c*) e sui contratti collettivi (lettera *g*), non contemplate nella disciplina statale.

16.1.- La questione non è fondata.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnato art. 66, disciplinando le funzioni del revisore dei conti in difformità con quanto disposto dall'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe costituzionalmente illegittimo. Ciò in quanto prevederebbe, tra i compiti del revisore, la vigilanza sugli inventari (comma 1, lettera *c*) e quella sui contratti collettivi (lettera *g*) non contemplate nella richiamata norma interposta. Al contrario, non prevederebbe che il revisore fornisca pareri sugli strumenti di programmazione economico-finanziaria (di cui all'art. 239, comma 1, lettera *b*, numero 1, del d.lgs. n. 267 del 2000), sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni (art. 239, comma 1, lettera *b*, numero 3), sulle proposte di ricorso all'indebitamento (art. 239 comma 1, lettera *b*, numero 4), sulle proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia (art. 239, comma 1, lettera *b*, numero 5) e sulle proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali (art. 239, comma 1, lettera *b*, numero 7).

In ordine a tali profili, deve essere condivisa la tesi della Provincia autonoma, la quale fa presente come il compito naturale della revisione contabile, sia negli ordinamenti pubblici che privatistici, è quello di vigilare sulla corrispondenza alla legge ed alle regole contabili ed economiche dei fatti di gestione, come rappresentati in bilancio e nelle scritture contabili. Sottolinea in particolare la Provincia autonoma come siano naturale terreno della revisione contabile le verifiche inerenti «all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali e alla tenuta della contabilità». In tal senso depongono anche le specifiche norme di settore contenute nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59), laddove è previsto che «Ai controlli [interni] di regolarità amministrativa e contabile provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione, e, in particolare, gli organi di revisione, ovvero gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi» (art. 2, comma 1), che «[l]e pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a: *a*) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile)» (art. 1, comma 1) e che «è fatto divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico. Gli enti locali [...] possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile» (art. 1, comma 2, lettera *e*, e comma 3).

In definitiva, la vigilanza sulla corretta compilazione degli inventari e quella sulla corrispondenza della spesa del personale ai contratti collettivi è un sindacato ascrivibile alla categoria dei controlli interni di legittimità-regolarità ed alla funzione di revisione contabile.

In tale prospettiva funzionale, le attribuzioni richiamate nella norma impugnata in aggiunta a quelle previste dall'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000 fanno ontologicamente parte, come correttamente evidenziato dalla Provincia resistente, della revisione contabile, così come delineata dai principi specifici della materia, contenuti nel d.lgs. n. 286 del 1999 e da quelli corrispondenti vigenti in ambito civilistico.

Rimangono da esaminare le ragioni della non fondatezza della seconda censura, inerente al mancato inserimento, tra i compiti del revisore, di quello di esprimere pareri sugli strumenti di programmazione economico-finanziaria, sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni, sulle proposte di ricorso all'indebitamento, sulle proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia, e sulle proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali.

È evidente come detti adempimenti rientrino tutti nel concetto di «vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione» di cui all'art. 66, comma 1, lettera *c*), della legge prov. n. 17 del 2015.

La disposizione impugnata (art. 66 della legge prov. n. 17 del 2015) richiama, come quella interposta (art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000) l'istituto del parere che - con riguardo all'attività dei revisori - può essere definito obbligatorio e non vincolante. Infatti, il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile cui appartiene la revisione contabile non è vincolante per le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto, le quali sono comunque di pertinenza



dell'organo amministrativo responsabile (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1999) ma è obbligatorio, come prescritto sia dalla disposizione impugnata (art. 66, comma 2, della legge prov. n. 17 del 2015), sia da quella interposta (art. 239, comma 1-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000) secondo cui «[i] pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione».

In buona sostanza, se l'attività degli organi di revisione non può sovrapporsi al potere decisionale dell'ente locale, la segnalazione di violazioni di regole contabili, finanziarie ed economiche e di appropriate prescrizioni per la loro rimozione pone l'ente interessato di fronte alla responsabilità politica ed amministrativa di adottare eventuali decisioni in difformità da tali prescrizioni, che potrebbero comportare ipotesi di consapevole illegittimità od illecito nell'espletamento delle proprie funzioni.

Così interpretato, il combinato della disposizione impugnata e di quella interposta non presenta profili di contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché spiega esaurientemente il significato pregnante della funzione consultiva dei revisori e l'inerenza di detta attività all'obiettivo di avvertire e salvaguardare gli organi preposti dal rischio di adottare eventuali decisioni non conformi a legge su tutte le questioni che hanno un impatto sulla gestione del bilancio, ivi comprese la programmazione economico-finanziaria, la gestione dei servizi, la costituzione o la partecipazione ad organismi esterni, il ricorso all'indebitamento, l'utilizzo di strumenti di finanza innovativa, l'adozione del regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e l'applicazione dei tributi locali. Detti adempimenti sono, dunque, in astratto ricompresi nella norma regionale impugnata.

17.- Nel corso del presente giudizio è stata promulgata la legge prov. n. 25 del 2016 che, tra l'altro, ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2017, le disposizioni impuginate. Detta sopravvenienza ha indotto la resistente a chiedere la cessazione della materia del contendere della cui impraticabilità si è in precedenza argomentato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritenendo, al contrario, alcune disposizioni riproduttive della legge impugnata ed affette da vizi di legittimità ancora più gravi, ha chiesto il trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale promosse nel presente giudizio alle norme sopravvenute ed, in particolare, agli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 28 e 32, comma 3, della nuova legge.

17.1.- È costante orientamento di questa Corte che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale può essere trasferita sul nuovo testo della norma impugnata, anzitutto, a condizione che quest'ultima non «appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 141 del 2016), che le modifiche siano marginali (tra le tante, sentenza n. 30 del 2012) o che comunque non abbiano «alterato la portata precettiva della norma impugnata» (sentenza n. 193 del 2012); ed, infine, che non siano soddisfattive rispetto alle censure proposte (sentenza n. 219 del 2013).

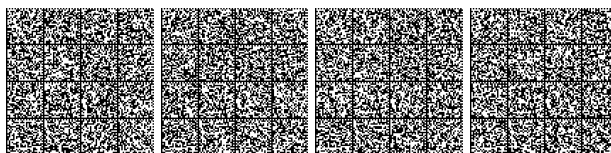
La Corte ha precisato che, ove le modifiche introdotte incidano in maniera sostanziale sulla disciplina oggetto di impugnativa, «il supposto trasferimento della questione di costituzionalità, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenza n. 300 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 162 del 2007 e n. 137 del 2004). Si è ulteriormente affermato che «[i]n definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione - deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015)» (sentenza n. 141 del 2016).

Anche in relazione alle deduzioni del ricorrente, occorre verificare, quindi, se e quali disposizioni della novella legislativa provinciale abbiano reiterato i già dedotti vizi di illegittimità costituzionale: il che comporterebbe la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati, nella formulazione originaria ed in quella successiva (sentenza n. 178 del 2013).

18.- Tanto premesso, il trasferimento delle questioni proposte dal ricorrente deve essere effettuato nei confronti degli artt. 1, commi 2 e 3; 3, 4 e 8, comma 1, della legge prov. n. 25 del 2016.

18.1.- I commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge prov. n. 25 del 2016 riproducono sostanzialmente il contenuto dell'art. 2 e dell'art. 4, commi 1 e 4, della legge prov. n. 17 del 2015, sulla cui illegittimità costituzionale si è precedentemente argomentato.

Tali disposizioni invadono la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei criteri di armonizzazione dei bilanci degli enti locali provinciali, delle relative eccezioni nonché dei criteri di definizione degli enti interessati ad attuare i principi dell'armonizzazione e, come le norme sostanzialmente riprodotte, risultano, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 ed all'art. 74, comma 1, numero 6), lettera a), del medesimo decreto.



Pertanto anch'esse devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

18.2.- Quanto all'art. 3, appare evidente che esso riproduce in modo pedissequo il contenuto degli artt. 8 e 17 dell'abrogata legge prov. n. 17 del 2015, dettando tempi e modalità difformi da quanto statuito rispettivamente nell'allegato 4/1, punto 9.3, terzo comma, del d.lgs. n. 118 del 2011 e nell'art. 74, comma 1, numero 22), lettera c), del medesimo decreto, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 126 del 2014.

Per questi motivi anche l'art. 3 della legge prov. n. 25 del 2016 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

18.3.- L'art. 4, comma 1, della legge prov. n. 25 del 2016 riproduce specularmente la formulazione dell'art. 14, comma 3, della legge prov. n. 17 del 2015, alzando la soglia della deroga facoltativa alla redazione del PEG per gli enti locali con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

Anch'esso deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 169, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera g-bis), del d.l. n. 174 del 2012, così sostituito dall'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 126 del 2014.

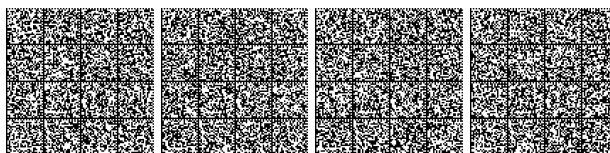
18.4.- L'art. 8, comma 1, della legge prov. n. 25 del 2016, in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio, riproduce specularmente l'art. 37, comma 1, della legge prov. n. 17 del 2015 e pertanto deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011, che ha modificato gli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000.

19.- Gli artt. 5, 6, 7, 14, 28 e 32 della legge prov. n. 25 del 2016, sui quali l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto il trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale, presentano un contenuto radicalmente innovativo rispetto alle norme impugnate della precedente legge, di talché un loro esame in questa sede supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione (*ex multis*, sentenza n. 300 del 2012).

Occorre peraltro ricordare che, sulle pretese della Provincia autonoma di Bolzano di autoattribuirsi le funzioni di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali provinciali, questa Corte si è già pronunciata.

In sede di conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato e della Corte dei conti è stato affermato che le funzioni di controllo della Provincia e della Corte dei conti non sono assolutamente fungibili: «Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assunta ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenza n. 60 del 2013).

Successivamente, in sede di ricorso promosso dallo Stato nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano in ordine a disposizione di analogo tenore, è stato affermato che il controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 nei confronti degli enti locali è di natura generale ed obbligatoria, di talché «I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti - previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL - hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti.



Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa. [...] Dunque, l'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 viola gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e gli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto sottrae - per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria - alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto - in detto ambito provinciale - dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono» (sentenza n. 40 del 2014).

20.- In definitiva, l'impianto della legge impugnata e di quella successiva che l'ha abrogata - così come scandito dalle norme costituzionalmente illegittime - non appare improntato a valorizzare la conoscenza e la "leggibilità finanziaria" dei programmi attuativi delle politiche pubbliche degli enti territoriali della Provincia autonoma di Bolzano.

È proprio quest'ultimo l'ambito di competenza finanziario-contabile che questa Corte ha già individuato come proprio del legislatore regionale e delle Province autonome, quello, cioè, di chiarire e specificare le scelte e le priorità politiche del governo territoriale, tradotte nella composizione quantitativa, qualitativa e finalistica delle partite attive e passive del bilancio. È stato, infatti, precisato che in ossequio alle esigenze «della democrazia rappresentativa [...] deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese» (sentenza n. 184 del 2016).

In altre parole, la disciplina dell'esposizione divulgativa (riservata al legislatore provinciale) dei termini numerici che caratterizzano il bilancio di previsione costituisce elemento di razionalizzazione e di trasparenza del processo decisionale dell'ente territoriale, fornendo alla collettività amministrata il senso delle priorità politiche e della loro proiezione finanziaria, così da individuare, rispettivamente ex ante (bilancio di previsione) ed ex post (rendiconto) la reale traiettoria delle gestioni pubbliche e dei loro risultati effettivi.

Al contrario, le norme censurate non appaiono, nel loro complesso, idonee ad integrare - sotto il profilo della trasparenza, della chiarezza, della significatività e della specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche - la forte connotazione tecnica dei principi di armonizzazione.

Tali principi - come già osservato da questa Corte - risultano indispensabili per assicurare l'uniformità giuridica delle transazioni finanziarie e l'omogeneità dei dati finanziario-contabili della finanza pubblica allargata ed, in ragione di questi obiettivi, sono caratterizzati da una accentuata standardizzazione tecnica che produce, di riflesso, una difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza (ancora, sentenza n. 184 del 2016). Proprio nello scopo di qualificare la natura ed il funzionamento reale di un sistema di democrazia rappresentativa su base territoriale, trova fondamento e limite l'autonomia finanziaria e contabile della Provincia autonoma di Bolzano che, con riguardo alle norme censurate - le quali vengono, al contrario, a realizzare una mera integrazione finalizzata soprattutto a derogare e distorcere le regole dell'armonizzazione del d.lgs. n. 118 del 2011 - non è stata correttamente esercitata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), nella parte in cui non prevede che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali è disciplinato dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e nella parte in cui non prevede che al legislatore provinciale rimane attribuita una competenza normativa che non sia in contrasto con le disposizioni della armonizzazione, del coordinamento nazionale della finanza pubblica, del rispetto dei vincoli europei e della salvaguardia degli equilibri di bilancio;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, limitata alle parole «o entro altro termine stabilito con accordo previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, riferiti a un orizzonte temporale almeno triennale»;



3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, nella parte in cui dispone che ciascun ente locale provinciale applica i principi contabili stabiliti «dalla presente legge» e nella parte in cui prevede «ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della medesima legge prov. n. 17 del 2015;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, limitata-mente all'inciso «salvo le eccezioni previste dall'articolo 37, comma 1»;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, nella parte in cui prevede che il documento unico di programmazione sia presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di cia-scun anno per le conseguenti deliberazioni anziché entro il 31 luglio;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della medesima legge prov. n. 17 del 2015;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 3, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, nella parte in cui prevede per la presentazione dello schema di bilancio finanziario e del documento unico di programma-zione, nonché per la deliberazione del bilancio di previsione, termini diversi da quelli stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della medesima legge prov. n. 17 del 2015;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della medesima legge prov. n. 17 del 2015;

11) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, della medesima legge prov. n. 17 del 2015;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 3, 4, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano);

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2015 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in relazione all'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

14) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della medesima legge prov. n. 17 del 2015 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in relazione all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

15) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della medesima legge prov. n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e in relazione all'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



n. 81

Sentenza 21 marzo - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Istituzione del “Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità” e del “Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell’ordine”.

- Legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016), dell’art. 12, commi 1, 2, 3 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-28 aprile 2016, depositato in cancelleria il 28 aprile 2016 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2016.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

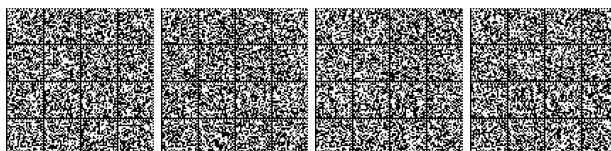
udito nell’udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l’avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 26-28 aprile 2016, depositato il 28 aprile 2016 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *g*), *h*) ed *l*), della Costituzione, l’art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016).

2.- Il citato art. 12, al comma 1, stabilisce: «La Regione del Veneto al fine di dare sostegno ai cittadini residenti nel territorio veneto da almeno quindici anni colpiti da criminalità, istituisce un apposito fondo regionale denominato “Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità”». Il successivo comma 2 dispone che detto fondo «è destinato ad assicurare il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un’offesa ingiusta».



2.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, detti commi prevedono «il riconoscimento del beneficio economico del gratuito patrocinio» in favore delle vittime di determinati delitti, a prescindere dal reddito, in relazione al giudizio penale eventualmente promosso nei loro confronti, avente ad oggetto i reati alle stesse contestate, qualora abbiano reagito per difendersi dall'aggressione subita. La norma, da un canto, potrebbe «incoraggiare la c.d. "ragion fattasi"»; dall'altro, potrebbe costituire un deterrente per gli autori dei reati contro il patrimonio o contro la persona. La disposizione realizzerebbe dunque una scelta di politica criminale, che «spetta allo Stato perché attiene all'equilibrio dei rapporti sociali, all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, cioè ad un bilanciamento di interessi di competenza statale», con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, affermato che spetta allo Stato adottare le misure «relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sono richiamate le sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004, n. 407 del 2002).

2.1.1.- L'impugnato art. 12, commi 1 e 2, si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dato che la possibilità di fruire del gratuito patrocinio inciderebbe sull'ordinamento e sul processo penale: in primo luogo, in quanto tale beneficio è accordato, di regola, dallo Stato, per favorire la difesa dei non abbienti; in secondo luogo, perché incrementerebbe la possibilità «di investire risorse in indagini difensive e consulenze di parte».

La disposizione influirebbe anche «sulla repressione dei reati attraverso il processo penale e quindi sulla materia dell'ordinamento penale». Essa infatti «obiettivamente rimuove un ostacolo economico all'autodifesa e quindi incide sostanzialmente sulla prevenzione e repressione degli eccessi colposi di legittima difesa». Inoltre, agevolando «obiettivamente l'autodifesa, finisce per accrescere il peso di quest'ultima, che deve essere sempre eccezionale e marginale, rispetto all'intervento dell'Autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria, nella attività preventiva e repressiva dei reati», realizzando un bilanciamento di interessi, riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

2.1.2.- I commi in esame violerebbero, infine, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nella parte in cui attribuiscono il beneficio in esame ai soli cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni. La finalità della norma sarebbe infatti di garantire una provvidenza, che dovrebbe essere ragionevolmente riconosciuta a tutti coloro i quali versano nella situazione prevista dalla stessa, indipendentemente dal tempo dal quale risiedono nella Regione Veneto ed anche dalla stessa residenza in quest'ultima.

La considerazione che *ratio* della misura è la «particolare meritevolezza di tutela riconosciuta agli autori/vittime dei reati in questione, considerati un problema specifico della realtà del Veneto», indurrebbe a ritenere che la residenza (e la durata della stessa) sia un elemento privo di un «collegamento obiettivo» con la finalità della norma e, appunto per questo, integrerebbe un «criterio del tutto arbitrario di selezione dei destinatari» del beneficio.

2.2.- L'impugnato art. 12, comma 3, dispone: «La Regione del Veneto, al fine di tutelare gli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti sul territorio, istituisce, altresì, un apposito fondo regionale denominato "Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine"». Il successivo comma 4 prevede che detto fondo «è destinato alla stipula di apposite convenzioni volte a garantire: *a*) l'anticipo delle spese mediche, e il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, derivanti da cure effettuate presso il sistema sanitario regionale dagli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che siano rimasti feriti sul campo durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni; *b*) il patrocinio legale gratuito agli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che risultino destinatari di procedimenti legali per scelte intraprese durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni».

2.2.1.- Secondo il ricorrente, tali commi violerebbero l'art. 3 Cost., poiché realizzerebbero «una ingiustificata disparità di trattamento tra il personale statale di identico grado o qualifica, che opera in un diverso ambito territoriale» (art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, recante «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza»). La giurisprudenza costituzionale in tema di perequazione del trattamento economico delle Forze di Polizia ha, infatti, enunciato il «principio di equiparazione secondo l'omogeneità di funzione» (sentenza n. 455 del 1993), sottolineando che devono essere armonizzati i trattamenti previsti per le diverse forze di polizia «nella prospettiva della omogeneizzazione complessiva attuata in un sistema a regime» (sentenza n. 451 del 2000), con conseguente illegittimità della differenziazione del trattamento economico effettuata su base «puramente territoriale».

2.2.2.- I commi in esame violerebbero, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché si porrebbero in contrasto con le norme statali in tema di disciplina della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale, contenuta nel Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riserva «in via esclusiva al contratto collettivo la determinazione di



qualsiasi trattamento economico» dei dipendenti pubblici, con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile e dei rapporti di diritto privato suscettibili di regolamentazione esclusivamente mediante contratti collettivi.

2.2.3.- Inoltre, considerata la «netta separazione fra Polizie locali, che fanno parte del comparto Enti Locali e Polizie statali, inserite con le Forze Armate nell'apposito Comparto Sicurezza-Difesa e la loro dipendenza ordinamentale dalle strutture centrali, la Regione Veneto non ha alcuna potestà legislativa che possa giustificare l'elargizione di benefici al personale delle polizie statali che si trova totalmente al di fuori della competenza regionale», con conseguente violazione anche dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Tale parametro costituzionale sarebbe altresì lesivo, poiché la tutela legale delle Forze di polizia costituisce oggetto dell'art. 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) e dell'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. Quest'ultima norma costituirebbe la disposizione di carattere generale in tema di benefici in favore dei dipendenti delle amministrazioni statali coinvolti in procedimenti giudiziari per causa di servizio. Il rimborso delle spese legali è subordinato a determinati requisiti, oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza del dipendente, in un procedimento diretto a verificare la «assenza di conflitto con l'interesse generale». I commi 3 e 4 della norma in esame violerebbero, quindi, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato».

3.- Nel giudizio si è costituita la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che le censure siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

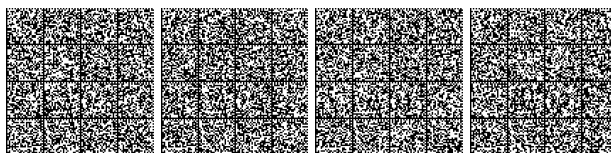
3.1.- Ad avviso della resistente, la censura con la quale il ricorrente sostiene che l'impugnato art. 12, commi 1 e 2, «può tendere ad incoraggiare la c.d. "ragion fattasi"», alludendo in tal modo ai reati degli artt. 392 e 393 del codice penale, sarebbe ipotetica, dubitativa e, comunque, erronea. Queste due ultime norme prevedono infatti quale elemento costitutivo di detti reati la circostanza che il soggetto agente versi nella condizione di «poter ricorrere al giudice», situazione diversa da quella contemplata dalla disposizione censurata, la quale ha riguardo all'art. 52 di detto codice.

La prospettazione secondo cui la provvidenza potrebbe costituire motivo determinante dell'azione difensiva della vittima del reato sarebbe invece contraria «agli esiti della scienza psicologica e del comune sentire». La reazione difensiva sarebbe infatti determinata da ragioni di tutela dei beni della vita e dell'incolumità propria o dei familiari, che avrebbero carattere assorbente rispetto ad ogni altra considerazione. Indimostrata e congetturale sarebbe, inoltre, l'argomentazione diretta a sostenere che la misura potrebbe costituire «un deterrente per gli autori dei reati» presupposti, con conseguente inammissibilità delle censure, che denunciano una lesione delle competenze dello Stato «meramente ipotetica e virtuale», restando escluso che la norma realizzi scelte di «politica criminale».

3.1.1.- La materia «ordine pubblico e sicurezza» dovrebbe poi essere identificata avendo riguardo alla nozione offerta dall'art. 159 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui gli «interessi pubblici primari» contemplati da detta disposizione sono esclusivamente «gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile» (sono richiamate le sentenze n. 290 del 2001, n. 218 del 1998). Tale nozione comprenderebbe esclusivamente la «adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 118 del 2013, con rinvio a sentenza n. 35 del 2011).

Pertanto, per stabilire se una norma sia riconducibile a detta materia occorrerebbe avere riguardo al contenuto sostanziale, non «agli effetti funzionali dalla stessa ingenerati». La disposizione impugnata non inciderebbe sulla disciplina sanzionatoria, non introdurrebbe una causa di giustificazione e neanche stabilisce «agevolazioni in rito per gli indagati e gli imputati di tali reati»; dunque, non influisce sulle politiche preventive o repressive di sicurezza o di ordine pubblico. Peraltro, questa Corte ha affermato che le Regioni, mediante misure comprese nelle proprie attribuzioni, possono cooperare al perseguimento di interessi inerenti la sicurezza (sentenza n. 35 del 2012). La norma in esame perseguirebbe esclusivamente finalità di solidarietà sociale, realizzando una misura di sostegno «a favore di situazioni di evidente disagio», in coerenza con le attribuzioni oggetto dell'art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998, benché nella specie non si verta nell'ambito dei compiti della polizia amministrativa locale.

3.1.2.- Secondo la resistente, gli argomenti svolti a conforto della censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. desterebbero «semplicemente sconcerto» e la stessa sarebbe inammissibile, perché non argomentata. Inoltre, non sarebbe «intelligibile il riferimento e il confronto tra la disposizione regionale e le norme statali relative al gratuito patrocinio», che rinviene fondamento nell'art. 24 Cost.



3.1.3.- Relativamente alla denunciata lesione dell'art. 3 Cost., la Regione Veneto deduce che questa Corte ritiene legittime discipline differenziate dell'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, se conformi al principio di ragionevolezza (sentenze n. 4 del 2013 e n. 432 del 2005). Il requisito della residenza nel territorio regionale da almeno quindici anni sarebbe giustificato dall'esigenza di tenere conto dell'esiguità delle risorse disponibili e di prevedere un contributo che costituisca un valido aiuto, evitando «una vana elargizione a pioggia» di somme inidonee allo scopo avuto di mira.

A suo avviso, detto requisito «costituisce anche un criterio che ricomprende un favore verso le persone anziane o le famiglie, ovvero gli insediamenti residenziali dove l'esigenza di protezione della propria sicurezza personale, della famiglia, del complesso dei beni acquistati con anni di lavoro e di risparmio è maggiore». Pertanto, «sarebbe irragionevole che il soggetto con residenza precaria o mutevole, senza particolari legami con affetti familiari o con il territorio» possa godere del beneficio e, quindi, la norma sarebbe ispirata ad un «criterio differenziale dettato da ragioni concrete e giustificate».

3.2.- Secondo la resistente, le censure aventi ad oggetto il citato art. 12, commi 3 e 4, «sembrano nuovamente fraintendere la natura di mera provvidenza economica» dei benefici dalla stessa previsti e trascurano che gli stessi sono subordinati alla «stipula di apposite convenzioni». Il legislatore regionale non avrebbe inteso disciplinare istituti sostanziali concernenti il trattamento economico degli appartenenti alle Forze di polizia e neppure influire sulla regolamentazione della contrattazione collettiva. Finalità della norma in esame sarebbe quella di «fornire a favore dello Stato una "provvista" cui attingere in relazione a determinate fattispecie aventi particolare rilievo sociale», nell'ambito delle disposizioni degli ordinamenti delle stesse e subordinatamente alla volontà dei competenti organi dello Stato.

Il beneficio in esame non darebbe luogo a «forme di privilegio». La disposizione censurata stabilisce, infatti, «agevolazioni su diritti già riconosciuti, dato che le norme statali: prevedono «la cura dei malati a carico del Servizio sanitario nazionale e forme assistenziali concorrenti per i lavoratori vittime di incidenti per causa di servizio»; disciplinano (e limitano) «l'accesso al rimborso delle spese a favore dei dipendenti che sono sottoposti a giudizio a causa dell'espletamento del proprio servizio».

Infine, neppure sarebbe stato introdotto un regime differenziato a favore degli appartenenti alle Forze di polizia. La norma impugnata avrebbe soltanto previsto alcune agevolazioni a favore dei corpi che presidiano l'ordine pubblico, «che si intendono convenzionare con la regione, per i servizi sanitari da questa offerti, o per facilitare il rimborso delle spese legali», con conseguente infondatezza della censura riferita all'art. 3 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *g*), *h*) ed *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016).

2.- L'impugnato art. 12, commi 1 e 2, ha istituito il «Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità», destinato ad assicurare il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano stati accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un'offesa ingiusta.

2.1.- Secondo il ricorrente, detti commi violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.). La previsione del «gratuito patrocinio», a prescindere dal reddito, a suo avviso, da un canto, potrebbe «incoraggiare la c.d. "ragion fattasi"»; dall'altro, costituirebbe un deterrente nei confronti degli autori dei reati contro il patrimonio o contro la persona e, quindi, realizzerebbe una scelta di politica criminale, che spetta allo Stato.

L'ampliamento dei casi in cui è possibile fruire del gratuito patrocinio (oggetto di previsione da parte delle norme statali) si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., incidendo sulla disciplina del processo penale; ciò anche perché incrementerebbe la possibilità «di investire risorse in indagini difensive e consulenze di parte». I primi due commi della norma impugnata influirebbero anche, «sul piano sostanziale, sulla repressione dei reati» e sulla materia «ordinamento penale», poiché agevolano l'autodifesa, attuando un bilanciamento di interessi, di competenza esclusiva dello Stato.

Sarebbe, infine, lesa l'art. 3 Cost., in quanto la previsione del patrocinio a spese della Regione in favore dei soli cittadini residenti nella stessa da almeno quindici anni costituirebbe un «criterio del tutto arbitrario di selezione dei destinatari» del beneficio.



3.- In via preliminare, va osservato che la Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione, deducendo che gli argomenti svolti a conforto delle censure non chiarirebbero «in che modo l'istituzione di un fondo per il patrocinio gratuito» inciderebbe sulle richiamate materie di competenza esclusiva dello Stato. La prospettazione svolta dal ricorrente sarebbe, inoltre, «pretestuosa» e non sarebbe comprensibile «il riferimento e il confronto tra la disposizione regionale e le norme statali relative al gratuito patrocinio», in relazione al quale rileverebbe peraltro il parametro dell'art. 24 Cost.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della stessa, e deve contenere una sia pure sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le più recenti, sentenze n. 282, n. 273 e n. 265 del 2016). Nella specie, tali requisiti risultano soddisfatti; la resistente ha, in realtà, contestato congruità e correttezza degli argomenti addotti a conforto dell'impugnazione, profili che ineriscono entrambi alla fondatezza, non all'ammissibilità della questione.

4.- Nel merito la questione è fondata.

4.1.- Le censure che denunciano la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione hanno carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale (riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione). Questa Corte ritiene inoltre - per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013) - di dovere esaminare anzitutto l'eccepita lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.1.1.- Lo scrutinio delle censure implica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata, tenendo conto della sua *ratio*, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016).

Al riguardo, va osservato che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 12, commi 1 e 2, coincide, nei profili qui rilevanti, con quello di una norma regionale (art. 1, comma 3, lettera h, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, recante «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia») dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 299 del 2010.

Tale pronuncia ha affermato che detta norma, prevedendo, nei casi dalla stessa indicati, un intervento di sostegno economico, allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerneva aspetti riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre, ha sottolineato che la disciplina del diritto di difesa (anche dei non abbienti) costituisce oggetto delle norme statali, le quali lo contemplano «in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione» ed ha escluso la riconducibilità della norma ad ambiti materiali di competenza regionale.

È, infatti, il codice di rito penale che stabilisce l'obbligatorietà della difesa tecnica nel relativo processo, prevedendo, in mancanza della designazione di un difensore di fiducia, la nomina di un difensore d'ufficio e l'obbligo della parte di retribuirlo, qualora difettino le condizioni per accedere al gratuito patrocinio (art. 369-*bis*, del codice di procedura penale). Quest'ultimo costituisce poi oggetto delle norme statali (in particolare, degli artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), anche con riguardo alla persona offesa dal reato; per quest'ultima, le stesse prevedono, in relazione a determinati reati, il patrocinio gratuito anche in deroga dei limiti di reddito espressamente stabiliti (art. 76, comma 4-*ter*, del d.P.R. n. 115 del 2002).

Inoltre, questa Corte ha approfondito e compiutamente identificato finalità e contenuto della regolamentazione in tema di gratuito patrocinio (sentenza n. 237 del 2015), evidenziandone appunto l'inerenza alla disciplina del processo.

In definitiva, il censurato art. 12, commi 1 e 2, è costituzionalmente illegittimo, poiché interviene sulla disciplina del patrocinio nel processo penale e del diritto di difesa; conseguentemente, incide su di un ambito materiale riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, non risultando la misura riconducibile ad attribuzioni della Regione.

4.1.2.- Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

5.- Il ricorrente ha, altresì, impugnato l'art. 12, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016. Il comma 3 ha istituito il «Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine». Il comma 4 dispone che tale fondo è destinato alla stipula di convenzioni volte a garantire: «a) l'anticipo delle spese mediche, e il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, derivanti da cure effettuate presso il sistema sanitario regionale dagli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che siano rimasti feriti sul campo durante azioni di prevenzione e



di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni; b) il patrocinio legale gratuito agli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che risultino destinatari di procedimenti legali per scelte intraprese durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni».

5.1.- Secondo il ricorrente, detta norma violerebbe l'art. 3 Cost., poiché realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale statale che opera in differenti regioni, determinando un'illegittima differenziazione del trattamento economico su base «puramente territoriale».

La norma recherebbe poi *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché si pone in contrasto con le norme statali in tema di disciplina della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale, stabilita dal Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riserva «in via esclusiva al contratto collettivo la determinazione di qualsiasi trattamento economico» dei dipendenti pubblici. Questo parametro sarebbe leso anche in quanto le Forze di polizia (salvo la polizia locale) sono caratterizzate dalla «dipendenza ordinamentale dalle strutture centrali».

Sarebbe violato, infine, l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dal momento che la Regione Veneto è priva di competenze che le permettano di elargire «benefici al personale delle polizie statali». La tutela del personale delle Forze di polizia costituisce, inoltre, oggetto delle norme statali, le quali subordinano il rimborso delle spese legali a requisiti soggettivi ed oggettivi che vanno accertati e valutati dall'Amministrazione di appartenenza, con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato».

6.- La questione è fondata.

6.1.- Relativamente alla parte in cui la norma in esame concerne gli addetti alle Polizie locali, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la regolamentazione dello stesso concerne una materia attinente all'ordinamento civile, attratta nella competenza esclusiva dello Stato. La disciplina del rapporto di lavoro è infatti contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del d.lgs. n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001), «alla quale, in forza della legge statale, è attribuita una potestà regolamentare di ampia latitudine» (tra le più recenti, sentenza n. 175 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 180 del 2015).

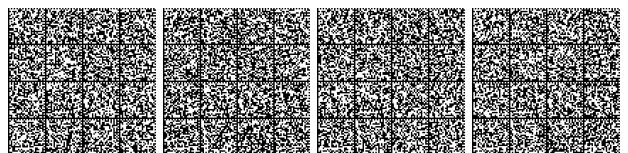
Il «patrocinio legale gratuito» del personale degli enti locali, per fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti d'ufficio, in procedimenti di responsabilità civile o penale, costituisce un aspetto del rapporto di lavoro che, da data non recente (vedi l'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191, recante «Disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali», successivamente abrogato), ha costituito oggetto di espressa regolamentazione. Tale patrocinio è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto Regioni ed autonomie locali - sia per i non dirigenti (art. 28 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 14 settembre 2000), sia per i dirigenti (art. 12 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 12 febbraio 2002) -, i quali stabiliscono presupposti e modalità dell'assunzione dell'onere delle spese di difesa a carico degli enti alle cui dipendenze è prestata l'attività lavorativa.

La sicura inerenza di detto patrocinio alla regolamentazione del rapporto di lavoro impone dunque di affermare che la norma impugnata reca prescrizioni concernenti la materia «ordinamento civile».

Ad identica conclusione deve pervenirsi quanto alla previsione dell'anticipo delle spese mediche e del ristoro di quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, in favore degli addetti delle polizie locali, rimasti feriti durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni. In questa parte, la norma in esame interviene parimenti su un profilo concernente il rapporto di lavoro. I contratti collettivi nazionali di lavoro del pertinente comparto, proprio per questo, regolamentano infatti la copertura assicurativa per il personale della polizia locale, anche in considerazione della specificità delle mansioni (vedi il Capo III del Titolo III del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 22 gennaio 2004). La disposizione prevede inoltre, sostanzialmente, un'indennità aggiuntiva rispetto all'ordinario trattamento economico, profilo anche questo sottratto alla competenza del legislatore regionale (sulle indennità, in genere, tra le altre, sentenza n. 19 del 2013).

La norma in esame è dunque costituzionalmente illegittima, poiché viola la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

6.2.- Volgendo l'attenzione all'impugnato art. 12, commi 3 e 4, nella parte concernente gli addetti «delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale», con tale sintagma il legislatore regionale, tenuto anche conto del riferimento alle «azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità» poste in essere dagli stessi nello svolgimento dei propri compiti, ha evidentemente avuto riguardo agli appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri (nella quale è stato assorbito il Corpo forestale dello Stato, a far data dal 1° gennaio 2017, in virtù degli artt. 7 e seguenti del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), alla Guardia di finanza ed alla Polizia penitenziaria.



Il personale di tali corpi di polizia è alle dipendenze dello Stato, peraltro in regime di diritto pubblico (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). La disposizione regionale in esame interviene altresì su profili del rapporto lavoro dello stesso, che costituiscono oggetto delle norme statali. Queste ultime, nel regolamentarlo, disciplinano infatti il rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità penale (oltre che civile ed amministrativa) per fatti compiuti in servizio, anche relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica (con limitato riguardo a quelle di più immediato riferimento: art. 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante «Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico», art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante «Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione», convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135).

Le norme statali disciplinano, inoltre, anche l'aspetto relativo alle spese di cura sostenute dal personale delle Forze di polizia, conseguenti a ferite o lesioni riportate nell'espletamento dei servizi di polizia, riconosciute dipendenti da causa di servizio (per tutte, art. 1, comma 555, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007»).

L'impugnato art. 12, commi 3 e 4, prevedendo in favore degli addetti delle Forze dell'ordine (che fanno parte del personale alle dipendenze dello Stato) il «patrocinio legale gratuito» ed il rimborso delle spese di cura (nelle situazioni dallo stesso contemplate), ha invaso la competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.), oltre che in quella «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) ed è, quindi, costituzionalmente illegittimo. Peraltro, per dette considerazioni, neanche rileva, come eccepito dalla resistente, la previsione dell'utilizzazione del fondo mediante la «stipula di apposite convenzioni»: prescindendo dalla mancanza di indicazioni in ordine alle modalità ed ai soggetti delle stesse, va osservato che l'ipotetica, eventuale (e non precisata) collaborazione con gli organi statali appare disciplinata unilateralmente, così da risultare comunque lesiva delle competenze statali (al riguardo, vedi anche le sentenze n. 10 del 2008 e n. 114 del 2009).

6.3.- Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

7.- I commi 1, 2 3 e 4 dell'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 sono avvinti da un inscindibile legame con quelli ulteriori (5, 6 e 7) di tale disposizione; questi ultimi non hanno infatti una propria autonomia preceettiva, poiché dettano prescrizioni strumentali a rendere applicabili i commi impugnati e giudicati illegittimi.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dei commi 5, 6 e 7 dell'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 (sulla declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale nei giudizi in via principale, per tutte, sentenza n. 185 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016);

2) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



n. 82

Sentenza 3 - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Determinazione della retribuzione annua pensionabile per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti - Periodi contributivi ammessi alla "neutralizzazione".

- Legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), dell'art. 3, ottavo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento che verte tra R. B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 2 marzo 2015, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

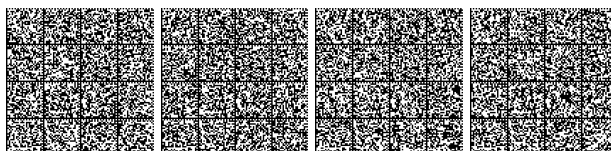
udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Sergio Preden per l'INPS e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 marzo 2015, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2015, il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Il giudice rimettente censura la norma citata, che determina la retribuzione pensionabile per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, «nella parte in cui non prevede il diritto alla neutralizzazione dei periodi di contribuzione per disoccupazione nei limiti del quinquennio e dei contributi obbligatori, dei contributi per disoccupazione e dei contributi per integrazione salariale anche oltre il limite del quinquennio sempre che, nell'uno e nell'altro caso, gli stessi periodi contributivi non siano necessari per l'integrazione del diritto a pensione».



1.1.- In punto di fatto, il giudice *a quo* espone di dover decidere sul ricorso proposto da R. B., al fine di escludere dalla determinazione della retribuzione pensionabile i periodi di contribuzione ridotta dal 3 dicembre 1996 al 19 giugno 2010, relativi alla contribuzione figurativa per disoccupazione e per integrazione salariale e alla contribuzione «effettiva da lavoro dipendente».

La parte ricorrente nel giudizio principale ha dedotto di aver percepito, dal 3 dicembre 1996 al 19 giugno 2010, una retribuzione inferiore rispetto a quella precedente e, inoltre, di essere rimasta disoccupata e sospesa in cassa integrazione.

In base a tali deduzioni, la parte ricorrente ha richiesto di escludere dal computo della retribuzione pensionabile - e così di “neutralizzare” - i periodi di contribuzione obbligatoria e figurativa per integrazione salariale, anche oltre il limite del quinquennio, e i periodi contributivi per disoccupazione, che si collocano entro tale limite temporale.

Il giudice *a quo*, poste tali premesse, ha argomentato che i periodi indicati non sono necessari «per il perfezionamento dei requisiti di assicurazione e contribuzione richiesti per la maturazione del diritto a pensione alla data di compimento dell’età pensionabile» e che la «neutralizzazione» di tali periodi è necessaria, in quanto nessun meccanismo di computo della pensione «può mai danneggiare il lavoratore che continui a lavorare ovvero venga figurativamente considerato come al lavoro, dopo aver maturato un certo importo di pensione».

1.2.- Il giudice rimettente, dopo avere ricostruito gli antecedenti della vicenda, ha preso le mosse dalla giurisprudenza costituzionale in tema di determinazione della retribuzione pensionabile nell’ipotesi di prosecuzione volontaria dei contributi nell’assicurazione obbligatoria (sentenze n. 428 del 1992 e n. 307 del 1989) e di periodi di minore retribuzione (sentenza n. 264 del 1994) e di integrazione salariale (sentenza n. 388 del 1995).

Nella prospettiva del giudice *a quo*, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), i precetti costituzionali di proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità di lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e di adeguatezza della tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), imporrebbero di negare ogni rilievo ai periodi contributivi meno favorevoli ai fini del calcolo della pensione, quando l’interessato abbia già conseguito la pensione, anche senza tali periodi.

Ad avviso del giudice rimettente, tali principi dovrebbero essere estesi anche ai periodi di contribuzione per disoccupazione e alla contribuzione «anche oltre il quinquennio, per tutti i periodi contributivi che non siano utili al fine del conseguimento del diritto a pensione».

2.- Nel giudizio si è costituito l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con memoria del 10 luglio 2015, e ha chiesto di dichiarare manifestamente inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Ravenna.

La difesa dell’INPS imputa al giudice rimettente di non avere offerto una motivazione esaustiva in ordine alla rilevanza della questione proposta.

Il giudice *a quo*, in particolare, non avrebbe fornito alcun ragguaglio sui periodi contributivi necessari per conseguire la pensione e si sarebbe limitato a indicare come pacifico il fatto che la parte ricorrente maturi il diritto alla pensione, anche senza i periodi che ha chiesto di neutralizzare.

Il giudice rimettente, inoltre, menzionerebbe indistintamente i periodi di disoccupazione entro il quinquennio e i periodi di contribuzione anche oltre il quinquennio, senza individuare alcun limite per la pronuncia di accoglimento della Corte.

3.- Con memoria del 14 luglio 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare irrilevanti, inammissibili e manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Ravenna.

In punto di ammissibilità, la difesa dello Stato lamenta, in primo luogo, una carente motivazione sulla rilevanza: il giudice rimettente non avrebbe dato conto delle ragioni che renderebbero ininfluenti, ai fini del sorgere del diritto a pensione, i periodi di contribuzione per integrazione salariale e per disoccupazione.

L’Avvocatura generale dello Stato, inoltre, addebita al giudice rimettente di non avere esplorato la praticabilità di un’interpretazione rispettosa dei precetti costituzionali: i precedenti della Corte avrebbero potuto condurre all’accoglimento del ricorso, con riguardo ai periodi di contribuzione «non necessari per il conseguimento della pensione già maturata, nei limiti del quinquennio».

Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

Secondo la difesa dello Stato, può ritenersi plausibile l’equiparazione dei periodi di disoccupazione dell’ultimo quinquennio, «connotati da contribuzione figurativa», agli altri periodi di contribuzione ammessi al beneficio della neutralizzazione e, nondimeno, non appare costituzionalmente obbligata la scelta di «neutralizzare» i periodi di contri-



buzione oltre il quinquennio: tale limite risponderebbe ad esigenze di certezza, che sarebbero inevitabilmente frustrate con l'estendere a ritroso, per un tempo indeterminato, i periodi di contribuzione suscettibili di essere neutralizzati.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), «nella parte in cui non prevede il diritto alla neutralizzazione dei periodi di contribuzione per disoccupazione nei limiti del quinquennio e dei contributi obbligatori, dei contributi per disoccupazione e dei contributi per integrazione salariale anche oltre il limite del quinquennio sempre che, nell'uno e nell'altro caso, gli stessi periodi contributivi non siano necessari per l'integrazione del diritto a pensione».

La norma censurata dispone che, per le pensioni liquidate dopo il 30 giugno 1982, «la retribuzione annua pensionabile per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti» sia costituita «dalla quinta parte della somma delle retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro, o corrispondenti a periodi riconosciuti figurativamente, ovvero ad eventuale contribuzione volontaria, risultante dalle ultime 260 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione».

Il giudice *a quo* assume che tale disciplina, destinata, alla stregua delle convergenti allegazioni delle parti, a regolare la fattispecie controversa, contrasti con il principio di ragionevolezza, consacrato dall'art. 3 Cost. In un sistema che considera per la determinazione della retribuzione pensionabile solo l'ultimo periodo, in linea di massima più favorevole al lavoratore, sarebbe palesemente irragionevole la valutazione di un periodo di minore retribuzione nella base di calcolo della pensione.

Un meccanismo così congegnato pregiudicherebbe il lavoratore che ha già maturato il diritto a pensione, anche senza tale periodo di minore retribuzione: «a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo» corrisponderebbe «una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione» (sentenza n. 264 del 1994).

Tale riduzione della pensione si porrebbe in contrasto anche con l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto sacrificerebbe la proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo.

Sarebbe pregiudicata, per altro verso, l'adeguatezza della prestazione previdenziale, con conseguente violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.

I criteri di determinazione della retribuzione pensionabile non potrebbero in alcun caso «danneggiare il lavoratore che continui a lavorare ovvero venga figurativamente considerato come al lavoro, dopo aver maturato un certo importo di pensione» e imporrebbero di escludere dal computo i periodi che non sono necessari per conseguire il diritto alla pensione.

2.- Devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate in via preliminare dalle parti.

2.1.- L'INPS e l'Avvocatura generale dello Stato hanno denunciato, sotto un primo profilo, la carenza della motivazione in ordine alla rilevanza della questione sollevata.

In particolare, sarebbero meramente assertivi gli argomenti addotti dal giudice rimettente in merito a un aspetto saliente del contendere: il giudice *a quo* annovera tra le circostanze non contestate il fatto che la parte ricorrente «maturi il diritto alla prestazione senza il periodo oggetto di neutralizzazione che gli arreca danno».

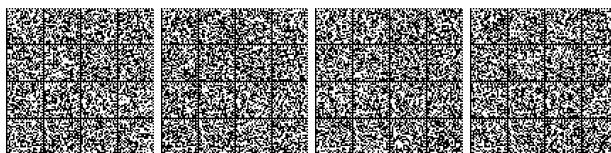
L'INPS, a tale riguardo, evidenzia che il giudice rimettente ha trascurato di accertare se effettivamente il ricorrente conservi «il diritto al trattamento nonostante il taglio dei periodi contributivi indicati nell'atto introduttivo del giudizio».

A tale rilievo si associa anche la difesa dello Stato, che reputa sfornito di ogni prova l'assunto che la parte ricorrente, «per maturare il diritto alla pensione», non debba fruire anche «del periodo di contribuzione per integrazione salariale e per disoccupazione».

L'eccezione deve essere disattesa.

La motivazione in ordine alla rilevanza del dubbio di costituzionalità, pur concisa, non incorre nei profili di inammissibilità segnalati dalle parti.

Nell'indicare come “non contestato” un fatto, che incide sulla rilevanza della questione proposta, il giudice *a quo* si è conformato alla regola di diritto, oggi enunciata dall'art. 115 del codice di procedura civile, che conferisce una precisa valenza probatoria ai fatti non specificamente contestati dalle parti costituite.



L'INPS e l'Avvocatura generale dello Stato non deducono di avere svolto contestazioni specifiche sui fatti che il giudice rimettente assume come pacifici e si limitano a obiettare che i fatti in esame devono essere suffragati da elementi di prova persuasivi.

Tali rilievi critici non si cimentano con le implicazioni del "principio di non contestazione", che esclude dall'ambito delle circostanze controverse, e perciò bisognose di prova, quei fatti costitutivi della pretesa che le parti non abbiano fatto segno di critiche mirate.

2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, in secondo luogo, l'omessa sperimentazione di un'interpretazione adeguatrice.

Alla luce delle reiterate affermazioni del principio di "neutralizzazione della contribuzione", il giudice rimettente avrebbe potuto interpretare la norma censurata in armonia con i principi sanciti dalla Carta fondamentale, senza investire questa Corte della soluzione del dubbio di costituzionalità.

Neppure tale eccezione è fondata.

L'univoco tenore letterale della norma impugnata preclude un'interpretazione adeguatrice, che deve, pertanto, cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 36 del 2016 e n. 78 del 2012).

Inoltre, le pronunce di questa Corte, nel vagliare l'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, hanno sempre ponderato la peculiarità delle fattispecie di volta in volta scrutinate (la contribuzione volontaria, con riferimento alle diversificate discipline di settore, i periodi di minore retribuzione, l'integrazione salariale), nei rapporti con la determinazione della retribuzione pensionabile (sentenze n. 433, n. 432 e n. 201 del 1999, sentenze n. 427 del 1997, n. 388 del 1995, n. 264 del 1994, n. 428 del 1992 e n. 307 del 1989).

Le pronunce menzionate, pur presupponendo una *ratio* decidendi unitaria, intervengono in maniera puntuale sulla normativa applicabile, con valutazioni calibrate sulla specificità delle molteplici situazioni coinvolte.

2.3.- Coglie nel segno l'eccezione di inammissibilità svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, con riguardo alla richiesta di estendere la "neutralizzazione" dei contributi per disoccupazione e integrazione salariale anche oltre i limiti dell'ultimo quinquennio che prelude alla decorrenza della pensione.

Il giudice rimettente equipara la contribuzione per disoccupazione che si colloca nell'ultimo quinquennio alla contribuzione per disoccupazione e per integrazione salariale che copre un periodo più risalente, senza porre in risalto le ragioni idonee a rendere a rime costituzionalmente obbligate l'addizione richiesta a questa Corte.

L'intervento auspicato si riverbera sulla determinazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile, che esprime una scelta eminentemente discrezionale del legislatore (sentenza n. 388 del 1995, punto 4. del Considerato in diritto, e sentenza n. 264 del 1994, punto 3. del Considerato in diritto), volta a contemperare le esigenze di certezza con le ragioni di tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori.

A fronte di una previsione, incentrata sulla valutazione delle retribuzioni dell'ultimo quinquennio, e del richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, che ha inteso porre rimedio alle incongruenze del meccanismo di calcolo della retribuzione pensionabile nell'arco temporale indicato, il giudice rimettente non illustra le ragioni che allineano alle rime costituzionalmente obbligate l'estensione della "neutralizzazione" anche oltre il quinquennio.

3.- La questione è fondata con riguardo ai periodi di contribuzione per disoccupazione che si situano nelle ultime duecentosessanta settimane lavorative, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

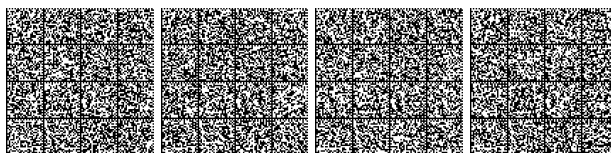
3.1.- Anche nel caso oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, si applicano i principi a più riprese enunciati da questa Corte.

Quando il lavoratore possiede i requisiti assicurativi e contributivi per beneficiare della pensione, la contribuzione acquisita nella fase successiva non può determinare una riduzione della prestazione virtualmente già maturata.

Tale principio è stato enunciato con riguardo alla contribuzione volontaria, sulla scorta della finalità caratteristica di tale forma di contribuzione, che si prefigge di «ovviare agli effetti negativi, ai fini previdenziali, della mancata prestazione di attività lavorativa» e non può risolversi, con «paradossale risultato», in un pregiudizio per il lavoratore (sentenza n. 307 del 1989, punto 2. del Considerato in diritto).

In termini più generali, questa Corte ha in séguito censurato l'irragionevolezza di un meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile, che, pur preordinato a «garantire al lavoratore una più favorevole base di calcolo per la liquidazione della pensione», correlata all'ultimo scorcio della vita lavorativa, sia foriero di risultati antitetici e incida in senso riduttivo sulla pensione potenzialmente già maturata.

Un meccanismo così strutturato entra in conflitto con i principi di proporzionalità fra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36, primo comma, Cost.) e di adeguatezza delle prestazioni previdenziali (art. 38, secondo comma, Cost.).



In particolare, chiamata a esaminare l'ipotesi di periodi di contribuzione obbligatoria di importo notevolmente inferiore e non necessari ai fini del perfezionamento della minima anzianità contributiva, questa Corte ha ritenuto «irragionevole e ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione» (sentenza n. 264 del 1994, punto 3. del Considerato in diritto).

Questa Corte ha ripreso tali argomentazioni anche nell'ipotesi di contribuzione figurativa del lavoratore collocato in regime di integrazione salariale, che subisce «la falciatura salariale imposta da eventi esterni alla sua volontà» e, in ragione della norma censurata, accusa tale pregiudizio «anche nel successivo trattamento pensionistico» (sentenza n. 388 del 1995, punto 3. del Considerato in diritto).

La natura della contribuzione versata, sia essa volontaria, obbligatoria o figurativa, non riveste alcun rilievo distintivo e non giustifica deroghe a un principio provvisto di valenza generale (sentenze n. 433 e n. 201 del 1999, n. 427 del 1997).

3.2.- Nel solco tracciato dalle pronunce di questa Corte si è mossa anche la giurisprudenza di legittimità, oramai consolidata nel ribadire che ogni forma di contribuzione, sopravvenuta rispetto al maturare dell'anzianità assicurativa e contributiva minima, deve essere esclusa dal computo della base pensionabile, ove tale apporto produca un risultato meno favorevole per l'assicurato (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 25 marzo 2014, n. 6966, e 24 novembre 2008, n. 27879). Si è precisato che la "neutralizzazione" non opera per quei periodi contributivi che concorrano ad integrare il requisito necessario per l'accesso al trattamento pensionistico (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 28 febbraio 2014, n. 4868, e 26 ottobre 2004, n. 20732).

3.3.- Anche dagli sviluppi normativi più recenti, e in particolare dall'art. 12 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), traspare il ruolo cruciale del meccanismo di "neutralizzazione", inteso come criterio volto a evitare sperequazioni e disarmonie nella determinazione della retribuzione pensionabile.

4.- Le considerazioni svolte da questa Corte, nell'evolvere di un coerente orientamento, si impongono anche per i periodi di contribuzione per disoccupazione, relativi all'ultimo quinquennio della vita lavorativa.

4.1.- Non è senza significato, a tale riguardo, che la stessa difesa dello Stato ritenga "plausibile" un intervento della Corte, volto ad assimilare i periodi di disoccupazione dell'ultimo quinquennio agli altri periodi di contribuzione ammessi al beneficio della "neutralizzazione".

Non si ravvisano elementi che inducano questa Corte a disattendere, per i periodi di contribuzione per disoccupazione, la *ratio* decidendi che l'ha orientata nella valutazione dei periodi di minore retribuzione e di integrazione salariale.

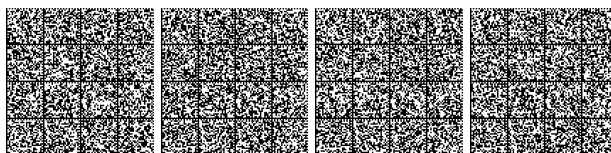
4.2.- Si deve rilevare, anche nella vicenda sottoposta all'odierno vaglio di legittimità costituzionale, che il legislatore, nel delimitare l'arco temporale di riferimento per il computo della retribuzione pensionabile, è vincolato al rispetto del canone di ragionevolezza.

Quando il diritto alla pensione sia già sorto in conseguenza dei contributi in precedenza versati, la contribuzione successiva non può compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata, soprattutto quando sia più esigua per fattori indipendenti dalle scelte del lavoratore.

Sarebbe intrinsecamente irragionevole un meccanismo che, per la fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo, si tramutasse in un decremento della prestazione previdenziale, in antitesi con la finalità di favore che la norma persegue, nel considerare il livello retributivo, tendenzialmente più elevato, degli ultimi anni di lavoro.

L'irragionevolezza riscontrata è lesiva, in pari tempo, dei diritti previdenziali del lavoratore, che, con riguardo alla norma censurata, questa Corte riconduce agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

5.- Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di lavoratore che abbia già maturato i requisiti assicurativi e contributivi per conseguire la pensione e percepisca contributi per disoccupazione nelle ultime duecentosessanta settimane antecedenti la decorrenza della pensione, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle ultime duecentosessanta settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica), nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di lavoratore che abbia già maturato i requisiti assicurativi e contributivi per conseguire la pensione e percepisca contributi per disoccupazione nelle ultime duecentosessanta settimane antecedenti la decorrenza della pensione, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle ultime duecentosessanta settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima;

2) dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, nella parte in cui non prevede il diritto alla «neutralizzazione» dei periodi di contribuzione per disoccupazione e per integrazione salariale anche oltre i limiti del quinquennio, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_170082

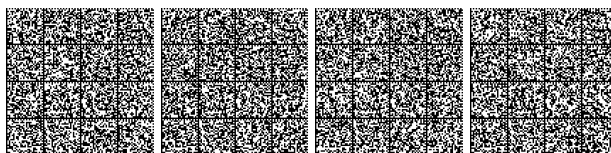
N. 83

Sentenza 7 marzo - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Legittimazione dell'internato a proporre la relativa istanza.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 35-ter, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 117.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 117, promosso dal Magistrato di sorveglianza di Padova sull'istanza presentata da E. H., con ordinanza del 2 maggio 2016, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Giovanni Gentilini per E. H. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

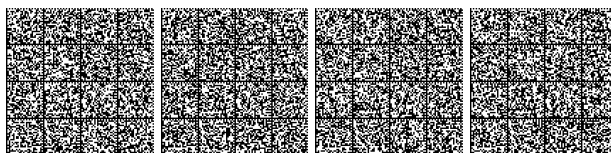
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 125 del 2016), il Magistrato di sorveglianza di Padova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 117, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il Magistrato di sorveglianza deve decidere su una domanda di risarcimento proposta, ai sensi dell'art. 35-ter impugnato, da una persona soggetta a misura di sicurezza detentiva, che deduce di essere stata internata in condizioni disumane, e tali da comportare la violazione dell'art. 3 della CEDU.

Il giudice rimettente ritiene provata la violazione per un periodo di 132 giorni, durante il quale il ricorrente, in applicazione della misura di sicurezza detentiva dell'assegnazione a una casa di lavoro, è stato internato in una "cella" con uno spazio inferiore ai tre metri quadrati per persona.

L'interpretazione letterale dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975 impedirebbe, secondo il giudice rimettente, di accogliere la domanda risarcitoria, posto che la disposizione si riferisce esclusivamente al detenuto, e non anche all'internato, salvo che nella rubrica, che li menziona invece entrambi. Insomma la disposizione sarebbe applicabile



solo se la violazione si verifica durante l'espiazione della pena detentiva, e non anche se si verifica durante l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva.

Ciò determinerebbe anzitutto la lesione dell'art. 3 Cost., a causa della disparità di trattamento tra detenuto e internato. Un'analoga disuguaglianza esisterebbe poi tra gli internati che avevano già un ricorso pendente davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo e gli altri, perché l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 92 del 2014, al fine di prevenire la pronuncia del giudice europeo, permette ai primi, e solo a questi, di esperire il rimedio introdotto dall'art. 35-ter.

Parimenti leso sarebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 6 e 13 della CEDU, perché l'assenza di rimedi contro la detenzione in condizioni disumane comprometterebbe l'equità del processo, da garantire anche in fase esecutiva, e l'effettività dei ricorsi interni, e non reprimerrebbe le violazioni del divieto di tortura.

Il rimettente deduce inoltre la lesione dell'art. 25, primo comma, Cost., perché l'internato, non disponendo di rimedi giudiziali, sarebbe privato del giudice naturale costituito dal magistrato di sorveglianza.

Infine, insieme a tali parametri, sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., sia perché l'internato non può agire in giudizio, sia perché, quand'anche potesse agire, l'art. 35-ter non gli attribuirebbe una tutela adeguata. Infatti non sarebbe possibile né ridurre la durata della misura di sicurezza in corso di esecuzione, come è previsto per la pena detentiva (posto che tale misura non avrebbe un termine massimo di durata e potrebbe essere prorogata senza limiti), né riconoscere un ristoro economico, perché questo sarebbe subordinato dalla norma impugnata alla circostanza che la pena ancora da scontare non sia così lunga da permettere di sottrarre l'intero periodo che il detenuto ha diritto di non espriare a ristoro del danno patito. Ma anche in tale caso sarebbe di ostacolo la mancanza di un termine massimo di durata della misura di sicurezza.

L'art. 35-ter è perciò denunciato, sia nella parte in cui non ammette anche l'internato a esperire il rimedio in questione, sia nella parte in cui, ove il rimedio dovesse ritenersi concesso, non prevede «la riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva e/o il ristoro pecuniario a titolo di rimedio risarcitorio».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, e, in via subordinata, non fondata.

Secondo l'Avvocatura generale la questione muoverebbe dall'erroneo presupposto interpretativo che l'art. 35-ter impugnato non si applichi all'internato, quando invece il contrario sarebbe comprovato, sia dalla rubrica della disposizione, sia dall'applicabilità del rimedio a favore degli internati già ricorrenti davanti alla Corte EDU, ricordata dallo stesso rimettente.

La disposizione censurata sarebbe perciò applicabile anche a favore di chi è sottoposto a una misura di sicurezza detentiva, tanto più che, in base all'art. 1, comma 1-*quater*, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81, questa non può durare «oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima». Anche sotto il profilo delle forme di ristoro riconoscibili vi sarebbe una piena equiparazione rispetto al trattamento riservato al detenuto.

L'Avvocatura dello Stato aggiunge che la questione sarebbe inoltre non fondata perché l'internato, quand'anche non disponesse del rimedio introdotto dalla norma impugnata, potrebbe chiedere il risarcimento del danno ai sensi dell'art. 2043 del codice civile.

3.- Si è costituita la parte interessata chiedendo che la questione sia accolta.

La parte ritiene violato l'art. 3 Cost., perché la disparità di trattamento riservata agli internati contraddice la loro equiparazione ai detenuti riconosciuta dall'art. 1 della legge n. 354 del 1975. L'art. 24 Cost. sarebbe leso perché l'art. 35-ter strutturalmente non è idoneo ad assicurare all'internato una detrazione nella durata della misura di sicurezza, priva di un termine fisso, e neppure un ristoro economico, essendo quest'ultimo attribuibile solo unitamente alla riduzione di tale durata.

Quanto all'art. 25 Cost., la parte osserva che l'internato, nel corso della esecuzione della misura di sicurezza, è del tutto assimilabile al detenuto, e quindi che suo giudice naturale è il magistrato di sorveglianza, e non il giudice civile, previsto dal terzo comma della norma impugnata.

Sussisterebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 6 e 13 della CEDU.



Considerato in diritto

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Padova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 117, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

La norma censurata è stata adottata per adeguare l'ordinamento alle prescrizioni della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia, che ha sanzionato la Repubblica italiana per avere sottoposto i ricorrenti a una detenzione in condizioni disumane, con violazione dell'art. 3 della CEDU. L'Italia è stata inoltre sollecitata a introdurre una via di ricorso interno capace di far cessare tale genere di detenzione e a prevedere una forma di riparazione.

L'art. 35-ter ha perciò provveduto ad assicurare, per i casi di violazione dell'art. 3 della CEDU, un rimedio in forma specifica, consistente nella riduzione del periodo di restrizione della libertà personale di un giorno per ogni dieci di lesione del diritto, e, quando ciò non sia possibile, un risarcimento pari a otto euro per ogni giorno trascorso nelle condizioni predette.

La disposizione censurata, anche se nella rubrica si riferisce ai «soggetti detenuti o internati», riguarderebbe esclusivamente il “detenuto”, cioè colui che sta espiando una “pena detentiva”.

Nel giudizio *a quo* la domanda risarcitoria è stata invece proposta da un internato, ovvero da una persona soggetta alla misura di sicurezza detentiva dell'assegnazione a una casa di lavoro, in quanto socialmente pericolosa.

Il rimettente reputa che la lettera dell'art. 35-ter impugnato non gli consenta di riconoscere la legittimazione dell'internato a richiedere il rimedio risarcitorio ivi previsto, e sostiene che essa è di ostacolo a un'interpretazione costituzionalmente orientata.

La norma in questione è perciò anzitutto impugnata «nella parte in cui non prevede gli internati tra i soggetti legittimati a proporre la relativa istanza», in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 6 e 13 della CEDU.

Il giudice *a quo* aggiunge che, quand'anche fosse riconosciuta tale legittimazione, la norma censurata non sarebbe idonea a garantire il soddisfacimento del diritto dell'internato, perché essa offre rimedi compatibili solo con la posizione del detenuto.

Il rimettente è infatti persuaso che le misure di sicurezza detentive, con l'eccezione di quelle “psichiatriche”, non siano soggette ad alcun termine di durata massima, in quanto ancorate alla sola persistenza della pericolosità sociale dell'internato. Mancherebbe perciò il minuendo al quale sottrarre il periodo di tempo che spetta a titolo di risarcimento, in proporzione ai giorni durante i quali si è stati ristretti in condizioni disumane.

Né vi sarebbe modo di conseguire un risarcimento monetario, perché l'art. 35-ter lo consentirebbe solo nelle ipotesi in cui viene disposta la riduzione della durata della detenzione residua fino al suo esaurimento e rimanga un periodo di tempo ulteriore da ristorare.

La norma censurata sarebbe perciò costituzionalmente illegittima anche «nella parte in cui non prevede, nel caso di accertata violazione dell'art. 3 CEDU per un periodo non inferiore a 15 giorni, la riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva e/o il ristoro pecuniario a titolo di rimedio risarcitorio». L'ineffettività della tutela accordata comporterebbe infatti una violazione degli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., oltre che degli artt. 3 e 25, primo comma, Cost.

Due sono perciò le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente, l'una consequenziale all'altra in ordine logico. A questa Corte il giudice *a quo*, al fine di accogliere la domanda, chiede di adeguare la norma impugnata alla duplice esigenza costituzionale di consentire anche all'internato un'azione per richiedere la riparazione per il trattamento disumano subito e di configurare in favore dello stesso idonei strumenti riparatori.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter censurato, nella parte in cui non consente all'internato di proporre la domanda, non è fondata.



L'Avvocatura dello Stato ne ha eccepito l'inammissibilità perché, a suo avviso, il rimettente avrebbe dovuto interpretare la disposizione in senso costituzionalmente orientato, riconoscendo la legittimazione dell'internato, senza considerare che il giudice non lo ha fatto perché ha dichiaratamente escluso che la formulazione della norma lasciasse un margine interpretativo in tal senso.

Questa Corte ha in più occasioni affermato che quando il rimettente si prospetta la via dell'interpretazione adeguatrice, ma esclude che essa sia percorribile, la questione che ne deriva non può ritenersi inammissibile a causa della erroneità di tale conclusione. In questo caso infatti il giudice *a quo* ha assolto al proprio dovere di motivazione sui requisiti di ammissibilità, e lo stabilire se l'interpretazione conforme è o non è praticabile attiene al merito della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 42 del 2017, n. 240, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015), non alla sua ammissibilità.

L'odierna questione è pertanto ammissibile, ma rimane da verificare se davvero la disposizione censurata non si presti all'interpretazione conforme.

Nel caso oggetto del giudizio non vi è dubbio che, se la sola interpretazione possibile della disposizione impugnata imponesse di precludere all'internato l'azione prevista dall'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, sarebbero violati gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

Con riguardo al diritto di godere di un rimedio risarcitorio, la condizione della persona soggetta a una misura di sicurezza detentiva, che subisce una restrizione della libertà personale in condizioni disumane, è del tutto equivalente a quella del detenuto, perché identico è il bene giuridico leso e analoghe sono le modalità con cui la lesione viene inflitta. Queste ultime sono infatti indicate dallo stesso art. 35-ter nella violazione dell'art. 3 della CEDU, che può avvenire in particolare quando lo spazio di cui dispone l'individuo recluso è inferiore a tre metri quadrati (sentenza n. 279 del 2013).

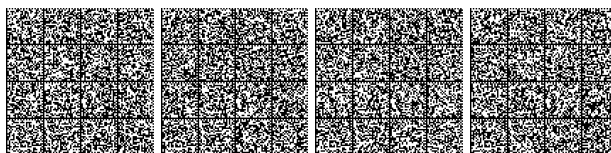
Il principio di uguaglianza non può pertanto tollerare una discriminazione tra detenuto e internato che, fondandosi sulla differente natura giuridica dei titoli in base ai quali si è ristretti, pur rilevante ad altri fini, trascura invece la sostanziale identità, nell'uno e nell'altro caso, dei soli fattori che hanno importanza ai fini risarcitori.

Né una tale distinzione sarebbe compatibile con l'art. 3 della CEDU, atteso che nel sistema della Convenzione è necessario avere riguardo non al titolo formale in base al quale si è ristretti, ma alla sostanza della violazione, sicché forme di ristoro spettano non solo al detenuto che sconta la pena, ma anche a chi è colpito da una misura di custodia cautelare in carcere o in strutture equivalenti (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 20 ottobre 2016, Muršić contro Croazia, paragrafo 115).

In definitiva, l'esito combinato dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dovrebbe condurre a includere gli internati tra le persone legittimate a valersi dell'azione prevista dall'art. 35-ter censurato, alla quale non può certamente sostituirsi, con analoghi effetti e tempestività, la domanda proponibile ai sensi dell'art. 2043 del codice civile (sentenza n. 204 del 2016).

Tuttavia ciò non significa che tale interpretazione sia anche possibile, poiché «[l']obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca [...]. L'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra [...], ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione», il dubbio di costituzionalità non potrà essere risolto in via ermeneutica (sentenza n. 36 del 2016; in precedenza, sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008).

La convinzione del giudice rimettente che la lettera della disposizione censurata osti a una sua estensione agli internati, posto che essa avrebbe per destinatari i soli detenuti, omette di considerare che proprio tale lettera opera un rinvio all'art. 69, comma 6, lettera b), della legge n. 354 del 1975, al fine di ricondurre la violazione dell'art. 3 della CEDU nell'ambito della competenza del magistrato di sorveglianza a riparare ai pregiudizi subiti dai detenuti e (anche) dagli internati. In altri termini, per mezzo del rinvio a una disposizione la cui formulazione lessicale esplicitamente contempla l'internato, è lo stesso testo dell'art. 35-ter censurato a svilupparsi nella medesima direzione, arricchendo la sua dizione legislativa con una corrispondente, inequivoca, espressione linguistica. A questo punto, una volta rimosso l'ostacolo frapposto dalla lettera della legge, l'interpretazione inclusiva dell'internato tra le persone legittimate ad agire diviene tutt'altro che «improbabile o difficile» (sentenza n. 42 del 2017). Anzi, essa si rivela l'unica capace di soddisfare la Costituzione, e la più corretta anche sul piano logico-sistematico, atteso che salda la disciplina normativa a regime, per tale profilo, con quanto il legislatore aveva già previsto espressamente con riguardo a un periodo transi-



torio (art. 2, comma 2, del d.l. n. 92 del 2014), e rende armonico il contenuto della norma con la sua rubrica (sentenza n. 78 del 1969).

La prima questione di legittimità costituzionale proposta è perciò non fondata, perché l'erroneo presupposto interpretativo su cui è basata ha distolto il rimettente dal suo dovere di interpretare le norme in senso costituzionalmente conforme.

3.- Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter censurato, nella parte in cui non offrirebbe all'internato un rimedio utile a fronte del danno patito, non è fondata, perché si regge su un duplice, erroneo, presupposto interpretativo.

Come si è anticipato, l'ineffettività del rimedio descritto dalla norma oggetto di censura discenderebbe, secondo il Magistrato di sorveglianza, da due ragioni concomitanti, che però si rivelano entrambe insussistenti.

Anzitutto il giudice *a quo* reputa inapplicabile il rimedio consistente nella riduzione del periodo di internamento perché le misure di sicurezza detentive diverse dal ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dall'assegnazione a una casa di cura e di custodia non sarebbero soggette a un termine massimo di durata, dal quale scomputare utilmente il periodo che spetta in sottrazione.

Il rimettente è a conoscenza del fatto che l'art. 1, comma 1-*quater*, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81, ha disposto che «Le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva [massima] prevista per il reato commesso». Tuttavia per il rimettente questa disposizione, inserita in un decreto-legge emanato per il «superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari», riguarderebbe solo questi ospedali e le case di cura e di custodia, mentre per ogni altra misura di sicurezza detentiva continuerebbe ad applicarsi la regola pregressa, che ne lega la durata alla persistenza della pericolosità sociale dell'internato (artt. 207 e 208 del codice penale).

Tale interpretazione dell'art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 52 del 2014 è però erronea perché ne pone del tutto in ombra la chiara lettera, che si rivolge all'insieme indistinto delle misure di sicurezza detentive, al punto da specificare che tra queste è anche «compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione» di tali misure. Queste «residenze» costituiscono le strutture sanitarie dove, a partire dal 31 marzo 2015, trovano esecuzione le misure di sicurezza del ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario e del ricovero in una casa di cura e di custodia (art. 3-*ter* del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante «Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9), ed è perciò del tutto ovvio che tale specificazione non avrebbe alcun significato se la norma disciplinasse esclusivamente la durata massima dell'internamento presso tali «residenze», come sostiene il rimettente, e non avesse invece un contenuto più ampio.

Del resto l'art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 52 del 2014 è diretto a porre fine al fenomeno dei cosiddetti ergastoli bianchi (sentenza n. 22 del 2017), che si verificava nelle ipotesi in cui a una condanna a pena anche lieve seguiva, in caso di persistente pericolosità sociale, un internamento tendenzialmente senza fine. Si tratta di una situazione che, almeno astrattamente, si sarebbe potuta concretizzare anche con riguardo alle misure di sicurezza detentive diverse dal ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e in una casa di cura e di custodia, e alla quale il legislatore ha inteso in ogni caso porre fine.

A fronte di tali convergenti elementi, il solo argomento legato alla finalità del d.l. n. 52 del 2014, peraltro ulteriormente indebolito dalla circostanza che la norma in questione è stata introdotta con un emendamento in sede di conversione, è del tutto privo di consistenza.

Posto che ad oggi tutte le misure di sicurezza detentive, comprese quelle disposte prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 52 del 2014 (art. 200 cod. pen.), hanno una durata massima, sarebbe astrattamente possibile, nell'approssimarsi del termine di tale durata, operarne, a norma dell'art. 35-ter, comma 1, una riduzione a titolo di risarcimento del danno subito per i giorni trascorsi dall'internato in condizioni disumane.

È però vero che mentre la durata della detenzione è predeterminata, e quindi è agevole fin dall'inizio ridurla in ragione dei giorni trascorsi dal detenuto in condizioni disumane, lo stesso non può dirsi per la misura di sicurezza, perché la sua durata non è predeterminata, ma dipende dal perdurare della pericolosità dell'internato.

Il limite massimo stabilito dall'art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 52 del 2014 infatti è meramente eventuale, dato che, per la cessazione della pericolosità, la misura di sicurezza generalmente viene revocata prima.



È chiaro che, quando non è prevedibile che la durata della misura si protrarrà fino al suo limite massimo, il risarcimento per il periodo trascorso in condizioni disumane non può avvenire per detrazione, mancando il relativo minuendo, e in questo caso quindi all'internato non può non spettare il risarcimento in forma monetaria.

È infatti errata anche la seconda idea posta dal rimettente a base del dubbio di costituzionalità, ovvero che tale risarcimento non sia permesso se non per completare una tutela già accordata, seppur parzialmente, per mezzo della detrazione della durata della misura da scontare. Questa Corte ha già avuto modo di smentire tale assunto con la sentenza n. 204 del 2016, posteriore all'ordinanza di rimessione.

In quel caso, che riguardava la posizione dell'ergastolano, si è rilevato che sarebbe «fuori da ogni logica di sistema, oltre che [...] in contrasto con i principi costituzionali, immaginare che durante la detenzione il magistrato di sorveglianza debba negare alla persona condannata all'ergastolo il ristoro economico, dovuto per una pena espiata in condizioni disumane, per la sola ragione che non vi è alcuna riduzione di pena da operare. Non può sfuggire infatti all'interprete che quest'ultima evenienza non ha alcuna relazione con la compromissione della dignità umana indotta da un identico trattamento carcerario».

Va perciò ribadito che il risarcimento patrimoniale del danno ha carattere subordinato, rispetto al ristoro in forma specifica, ma autonomo, nel senso che il primo compete ogni qual volta il secondo, in tutto o in parte, non sia utilmente attribuibile. L'internato che non può godere di alcuna riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva è perciò legittimato a domandare il risarcimento integrale del danno in forma patrimoniale.

Chiarito ciò, è evidente che i rimedi previsti dall'art. 35-ter a favore anche dell'internato hanno natura effettiva e che di conseguenza risulta non fondata la questione di legittimità costituzionale, data l'erroneità del duplice presupposto interpretativo postulato dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 117, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Magistrato di sorveglianza di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

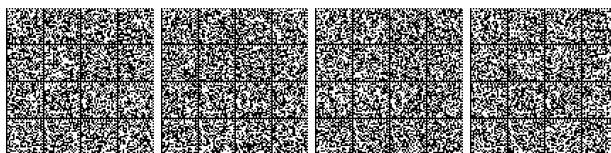
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



n. 84

Sentenza 7 marzo - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica - Limiti di edificabilità - Salvezza dei limiti più restrittivi stabiliti da leggi regionali - Previsione di limiti aggiuntivi in caso di interventi a destinazione produttiva.

- Decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», art. 9, comma 1, lettera *b*), trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», e dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, nel procedimento vertente tra O. D'E. e il Comune di Sant'Anastasia, con ordinanza del 14 settembre 2015, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione di O. D'E. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Francesco Vergara per O. D'E. e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 settembre 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 76 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», e dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)» - disposizione,



questa seconda, trasfusa nella prima - nella parte in cui, nel prevedere limiti agli interventi di nuova edificazione fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici:

a) fanno salva l'applicabilità delle leggi regionali unicamente ove queste prevedano limiti «più restrittivi»;

b) stabiliscono che, «comunque», nel caso di interventi a destinazione produttiva, si applica - in aggiunta al limite relativo alla superficie coperta (un decimo dell'area di proprietà) - anche il limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadrato.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che la ricorrente nel giudizio principale - proprietaria di un fondo nel Comune di Sant'Anastasia - aveva chiesto il permesso di costruire un edificio, da adibire ad attività artigianali. La richiesta era stata rigettata dal Comune, con la motivazione che la volumetria prevista in progetto eccedeva largamente quella realizzabile su detto fondo in base alla norma denunciata.

Il fondo in questione risultava, infatti, inserito dal vigente piano regolatore generale del Comune in «zona F1, Zone di uso pubblico». Essendo decorsi cinque anni dall'approvazione del piano, le relative prescrizioni avevano perso efficacia, con la conseguenza che la predetta zona F1 era attualmente classificabile come «zona bianca». Essa risultava, quindi, soggetta alle previsioni dell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 380 del 2001, ove si stabilisce che, «Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti: [...] b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà».

1.2.- Adito dall'interessata con l'impugnazione del provvedimento di rigetto, il Tribunale rimettente reputa infondate le prime due censure della ricorrente, formulate in via gradata.

Il giudice *a quo* esclude, anzitutto, che la norma denunciata debba ritenersi inapplicabile nel caso di specie a fronte della clausola di cedevolezza che in essa compare, intesa a far salvi i limiti più restrittivi stabiliti dalle norme regionali.

L'art. 4, comma 2, della legge della Regione Campania 20 marzo 1982, n. 17 (Norme transitorie per le attività urbanistico-edilizie nei Comuni della Regione), come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge regionale 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), prevede, per l'edificazione di complessi produttivi in «zone bianche» esterne ai centri abitati, un limite di superficie coperta più restrittivo di quello stabilito dalla norma statale (un sedicesimo dell'area di proprietà, anziché un decimo). Detto limite non è, tuttavia, abbinato ad un limite di volumetria: sicché, con riguardo a quest'ultimo, rimarrebbe in ogni caso operante la norma censurata.

La condizione di maggiore restrittività, cui è subordinata la cedevolezza della normativa statale in favore di quella regionale, andrebbe, infatti, verificata ponendo a raffronto separatamente le prescrizioni relative alla superficie coperta e quelle relative alla densità fondiaria. Diversamente opinando - ritenendo, cioè, sufficiente che la norma regionale preveda una regola più rigorosa per uno solo dei due limiti, omettendo del tutto l'altro - si finirebbe per applicare una norma nel complesso maggiormente concessiva, in palese contrasto con la lettera e con la *ratio* dell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001. Sarebbe evidente, infatti, il carattere in astratto più favorevole di una norma che, pur riducendo le possibilità di sviluppo della superficie coperta, lasci libero quello della cubatura.

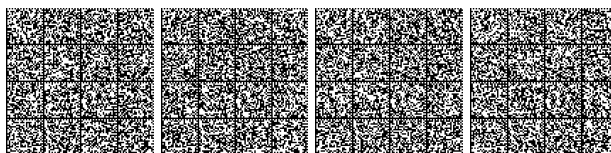
1.3.- Il Tribunale campano reputa, in secondo luogo, corretto il presupposto ermeneutico su cui poggia il provvedimento impugnato, in base al quale la norma in esame sottoporrebbe l'edilizia a fini produttivi ad un doppio limite cumulativo - di volume e di superficie - e non già al solo limite superficario.

Risulterebbe infatti dirimente, in tale direzione, il criterio dell'interpretazione letterale. Il punto e virgola posto tra la prima e la seconda frase della disposizione e, soprattutto, l'avverbio «comunque» dimostrerebbero, in maniera chiara, che il limite di superficie coperta - relativo agli interventi a destinazione produttiva - è stabilito in aggiunta al parametro di densità fondiaria, e non già in alternativa ad esso. In questo senso si sarebbe, del resto, ripetutamente espressa la giurisprudenza del Consiglio di Stato, così da conferire a detta soluzione interpretativa i tratti del «diritto vivente».

1.4.- Recependo l'eccezione formulata con il terzo motivo di ricorso, il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma, sia nella parte in cui fa salvi i limiti stabiliti dalle leggi regionali solo se «più restrittivi», sia nella parte in cui sottopone gli interventi a destinazione produttiva al limite di densità fondiaria, in aggiunta a quello di copertura.

Le questioni sarebbero rilevanti, giacché solo in caso di loro accoglimento il giudizio principale avrebbe un esito positivo per la ricorrente.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ventila anzitutto la violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega.



Il d.P.R. n. 380 del 2001 è stato, infatti, emanato in attuazione dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), che ha affidato al Governo la redazione di testi unici delle norme legislative e regolamentari in una serie di materie - tra cui l'edilizia - con la finalità di coordinare le disposizioni vigenti, apportando eventuali modifiche solo se strettamente necessarie a garantire la coerenza logica e sistematica della normativa.

Prevedendo in via cumulativa per gli interventi edilizi a destinazione produttiva limiti di cubatura e di superficie coperta, il legislatore delegato avrebbe introdotto una disposizione innovativa rispetto a quella dell'art. 4, ultimo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), che regolava in precedenza i limiti per il rilascio delle concessioni edilizie nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici. La norma abrogata prevedeva, infatti, in due lettere separate, il limite di cubatura con riguardo all'edilizia residenziale (lettera *a*) e il limite di copertura per l'edificazione a fini produttivi (lettera *c*): sicché non potevano sussistere dubbi sul carattere alternativo dei due parametri. L'innovazione operata dal legislatore delegato non sarebbe, d'altra parte, in alcun modo giustificabile con esigenze di coerenza logica e sistematica.

Lo stesso art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977 stabiliva, inoltre, che i limiti da esso individuati si applicassero solo «in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste». Anche il tenore della clausola di cedevolezza sarebbe stato, quindi, modificato dall'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale fa salva, non qualsiasi diversa normativa regionale, ma solo i limiti più restrittivi da questa previsti.

Tale più rigida clausola si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., comprimendo la potestà legislativa delle Regioni in ordine al «governo del territorio», materia di competenza concorrente nella quale la legislazione dello Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali. La limitazione della clausola di cedevolezza alle sole norme regionali più restrittive farebbe sì che la regola del doppio limite, posta dal legislatore statale - costituente norma di dettaglio - resti applicabile anche quando la Regione abbia provveduto a dettare norme proprie più favorevoli, come è avvenuto nell'ipotesi in esame.

La disposizione impugnata violerebbe, ancora, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.). L'applicazione congiunta dei limiti di cubatura e di superficie penalizzerebbe, infatti, oltre misura l'attività di produzione e di scambio di beni e servizi, richiedendo la disponibilità di un'area molto estesa per la costruzione di edifici utili ai fini dello svolgimento di una qualsiasi attività economica. Ad esempio, su un fondo di 1.000 metri quadrati potrebbe essere realizzato un edificio, quanto alla superficie, di 10 metri di larghezza e 10 metri di profondità, ma, quanto al volume, di soli 30 centimetri di altezza.

Rendendo più difficili le nuove iniziative imprenditoriali, la norma in questione menomerebbe irrazionalmente anche la libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41, primo comma, Cost.

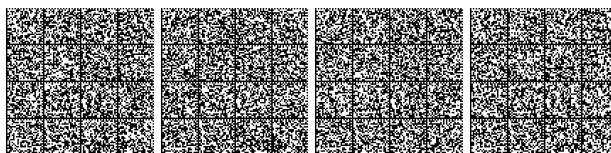
Non meno consistente sarebbe, infine, il sospetto di violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, Cost., a fronte della significativa limitazione posta dalla norma denunciata allo *ius aedificandi* connesso al diritto di proprietà.

Al riguardo, il rimettente rileva che la qualificazione come "zona bianca" dell'area di cui si discute nel giudizio *a quo* deriva non dalla totale assenza di qualsiasi strumento urbanistico, ma dall'avvenuta decadenza delle prescrizioni del piano regolatore generale concernenti detta area, per mancata attuazione entro cinque anni dalla sua approvazione.

Il Tribunale campano ricorda, altresì, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 55 del 1968, ebbe a dichiarare illegittimi gli artt. 7, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), nella parte in cui consentivano all'autorità urbanistica di imporre vincoli di inedificabilità a tempo indeterminato, senza che ai proprietari interessati fosse dovuto alcun indennizzo. A fronte di ciò, il legislatore stabilì, con l'art. 2, comma 1, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), un limite di efficacia quinquennale per i vincoli di piano regolatore generale preordinati all'espropriazione o che comportassero l'inedificabilità dei fondi interessati. Né la situazione è mutata a seguito della legge n. 10 del 1977, la quale - come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 5 del 1980 - continuava a riconoscere al proprietario lo *ius aedificandi*. Di conseguenza, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che, anche dopo detta legge, rimanesse in vigore il citato art. 2, comma 1, della legge n. 1187 del 1968, precisando che l'inutile decorso del termine quinquennale da esso previsto comportava, non la reviviscenza della previgente disciplina urbanistica concernente l'area, ma l'applicazione degli standard relativi alle "zone bianche" contemplati dall'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977.

Di qui, dunque, il sospetto che il doppio limite all'edificabilità, introdotto dal legislatore statale con la norma censurata, riduca eccessivamente le possibilità di esplicazione dello *ius aedificandi* in contrasto con le conclusioni cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta, «volte a preservare uno dei contenuti fondamentali del diritto dominicale, in quanto tali non surrettiziamente espropriabili».

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.



Ad avviso della difesa dell'interveniente, la denunciata violazione dell'art. 76 Cost. non sarebbe ravvisabile. Ove si lasciasse operare solo il limite di superficie e non anche quello di volumetria si perverrebbe, infatti, alla paradossale situazione di una edilizia sostanzialmente priva di limiti, nella quale il libero sviluppo verticale degli edifici consentirebbe una anarchica compromissione del territorio. Il necessario cumulo dei due limiti assolverebbe anche alla funzione di evitare che legislatori regionali prodighi di facoltà edificatorie finiscano per frustrare la *ratio* della disciplina, pregiudicando in modo irreversibile interessi di rango costituzionale. In quest'ottica, la norma statale censurata risponderebbe, quindi, perfettamente al fine - assegnato dalla legge delega - di assicurare la coerenza logica del sistema.

Quanto, poi, alla ipotizzata violazione della competenza legislativa regionale concorrente, l'Avvocatura dello Stato assume che la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di conservazione ambientale e paesaggistica sarebbe in grado di giustificare, già di per sé sola, una norma statale che imponga un parametro massimo di edificabilità in carenza di pianificazione urbanistica, ammettendo l'intervento di norme regionali solo in funzione di una maggior tutela, ossia esclusivamente se diretto ad imporre vincoli più severi.

Peraltro, anche a voler restare nella logica del governo del territorio, spetterebbero in ogni caso allo Stato le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che, anche in tale prospettiva, l'intervento regionale sarebbe possibile solo in quanto implichi un innalzamento dei livelli di tutela, e non già una deroga in senso peggiorativo.

La censura di violazione del principio di ragionevolezza sarebbe inammissibile, per la genericità delle motivazioni che la sorreggono. In ogni caso, le considerazioni dianzi richiamate indurrebbero a ritenere del tutto ragionevole la norma denunciata. I profili di irragionevolezza ravvisati dal rimettente sarebbero, in effetti, «del tutto soggettivi» e non terrebbero conto del fatto che ogni pianificazione fissa limiti di grandezza che formano il contenuto di regole sull'uso del territorio e che possono addirittura portare alla negazione della capacità edificatoria dei suoli.

Eguale insussistente sarebbe, infine, l'ipotizzata violazione delle garanzie costituzionali che assistono l'iniziativa economica privata e il diritto di proprietà. Tali diritti subiscono, infatti, le limitazioni nascenti dalla legge, e in particolare dal potere di pianificazione del territorio, mentre risulterebbe estranea alla materia in esame l'evocata necessaria temporaneità dei vincoli di inedificabilità.

3.- Si è costituita, altresì, la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, la quale ha svolto considerazioni adesive alle tesi del giudice rimettente, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

La parte privata osserva, in particolare, come la norma censurata, ove interpretata nei sensi prospettati dal Comune di Sant'Anastasia, determini un irragionevole svuotamento del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica, contrastante con gli artt. 3, 41 e 42 Cost.

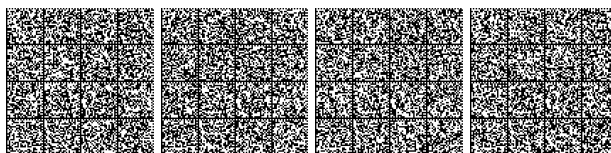
L'applicabilità degli standard legali di edificabilità alle zone con vincoli decaduti risponderebbe all'esigenza di offrire un rimedio all'eccessiva compressione dello *ius aedificandi* che deriva dall'indeterminatezza temporale dei vincoli. In questo quadro, la diversa articolazione dei limiti, secondo che si discuta di interventi a scopo residenziale o produttivo, sarebbe conforme a criteri di ragionevolezza. L'edificazione a scopo produttivo necessiterebbe, infatti, di una cubatura più ampia rispetto all'edilizia a scopo residenziale, a fronte dell'esigenza di allocazione degli impianti e dei macchinari destinati all'esercizio dell'attività. La previsione - in aggiunta al limite superficiale - di un limite di volumetria pari ad appena 0,03 metri cubi per metro quadro rappresenterebbe, di conseguenza, un vincolo eccessivo tanto per l'attività produttiva quanto per le aspettative edificatorie del proprietario.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo *B*)», trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», nella parte in cui, nel prevedere limiti agli interventi di nuova edificazione fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici:

a) fa salva l'applicabilità delle leggi regionali unicamente ove queste prevedano limiti «più restrittivi»;

b) stabilisce che, «comunque», nel caso di interventi a destinazione produttiva, si applica - in aggiunta al limite relativo alla superficie coperta (un decimo dell'area di proprietà) - anche il limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadrato.



Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, in quanto apporterebbe innovazioni sostanziali alla previgente disciplina recata dall'art. 4, ultimo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli): innovazioni non legittimate dai principi e criteri direttivi enunciati dall'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), che aveva affidato al Governo l'emanazione di testi unici finalizzati al semplice coordinamento delle disposizioni vigenti, consentendo modifiche di queste ultime solo se necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa.

La norma impugnata comprimerebbe, altresì, indebitamente la potestà legislativa regionale nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.), introducendo una disciplina di dettaglio destinata a rimanere applicabile anche quando le Regioni abbiano emanato norme proprie più favorevoli.

Sarebbe violato, ancora, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto l'applicazione congiunta dei limiti di densità fondiaria e di superficie farebbe sì che, per realizzare edifici idonei allo svolgimento di attività produttive, sia necessario disporre di aree molto estese.

Rendendo più difficili le nuove iniziative imprenditoriali, la norma in esame menomerebbe irrazionalmente anche la libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41, primo comma, Cost.

La disposizione denunciata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 42, secondo e terzo comma, Cost., limitando in modo eccessivo le possibilità di esplicazione dello *ius aedificandi*, costituente «uno dei contenuti fondamentali del diritto dominicale, in quanto tali non surrettiziamente espropriabili».

2.- Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte attengono ai limiti di edificabilità nelle cosiddette “zone bianche” - non coperte, cioè, dalla pianificazione urbanistica - previsti dall'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001. Tali limiti - riferiti dalla norma impugnata ai «comuni sprovvisti di strumenti urbanistici» - trovano pacificamente applicazione non solo nell'ipotesi (divenuta ormai marginale) in cui il comune risulti del tutto privo di piano regolatore generale, ma anche quando la carenza di una specifica disciplina di piano riguardi singole porzioni del territorio comunale. La fattispecie più rilevante - e che ricorre anche nel giudizio *a quo*, secondo quanto riferito dal rimettente - è quella della scadenza del termine quinquennale di efficacia dei vincoli preordinati all'espropriazione o a carattere sostanzialmente ablativo: termine attualmente previsto dall'art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)».

La finalità del regime in esame è di evitare che l'assenza di pianificazione legittimi uno sviluppo edilizio incontrollato, atto a compromettere irreversibilmente l'assetto urbanistico e a “consumare” integralmente il territorio. In quest'ottica, lo *ius aedificandi* del privato - pur non essendo radicalmente escluso - viene sottoposto a standard legali rigorosi, in modo da non pregiudicare la razionalità, e la stessa possibilità, delle future scelte degli organi della pianificazione. Si tratta, in sostanza, di una soluzione di compromesso: tra l'alternativa della totale inedificabilità dei suoli sprovvisti di disciplina di piano e quella di un'edificabilità libera, il legislatore ha adottato la soluzione intermedia di una edificabilità (significativamente) ridotta per non svuotare del tutto lo *ius aedificandi* e non pregiudicare i valori - di rilievo costituzionale - coinvolti dalla regolamentazione urbanistica.

In tale prospettiva, l'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che nel perimetro del centro abitato sono ammessi solo interventi di manutenzione, restauro e risanamento conservativo del patrimonio edilizio esistente (lettera *a*). Fuori del centro abitato - ed è questa la previsione che interessa - sono invece possibili (anche) interventi di nuova edificazione «nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà» (lettera *b*).

Vengono fatti salvi i diversi limiti stabiliti dalle leggi regionali: ma solo se «più restrittivi» di quelli dianzi indicati.

3.- Il rimettente muove dal presupposto che la disposizione in esame, tramite la previsione della lettera *b*) dianzi ricordata, sottoponga l'edificazione di complessi produttivi in “zone bianche” extraurbane a una doppia limitazione: non solo di superficie coperta, ma anche volumetrica.

Tale lettura del dettato normativo è, in effetti, qualificabile come “diritto vivente”, risultando ormai unanimemente accolta dalla giurisprudenza amministrativa. Secondo quanto ripetutamente affermato dal Consiglio di Stato, risulta dirimente, nella direzione dell'applicazione cumulativa dei due limiti, il canone dell'interpretazione letterale. La presenza di un punto e virgola (anziché di un punto) tra il primo ed il secondo periodo della disposizione e, soprattutto, l'uso dell'avverbio «comunque» rivelerebbero, infatti, in modo univoco che il limite superficiale - riferito agli interventi a destinazione produttiva - è stabilito in aggiunta, e non in alternativa, al parametro volumetrico enunciato nella frase che precede il segno di interpunzione (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione quarta, 5 febbraio 2009, n. 681; Consiglio di Stato, sezione quarta, 5 febbraio 2009, n. 679; Consiglio di Stato, sezione quarta, 19 giugno 2006, n. 3658).



La conclusione appare avvalorata anche dal confronto - che sarà operato più avanti - tra la disposizione censurata e il suo immediato precedente legislativo (l'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977): confronto che evidenzia chiaramente l'intento legislativo di rendere applicabile agli interventi in discorso, mediante una diversa articolazione del precetto, anche il limite di densità fondiaria.

4.- A fianco della premessa interpretativa ora ricordata - che fonda il quesito rivolto a questa Corte - il giudice *a quo* ne pone un'altra, che condiziona la sua rilevanza. Il rimettente assume, cioè, che la norma statale censurata sarebbe applicabile anche nella Regione Campania (e, dunque, alla vicenda oggetto del giudizio *a quo*) - almeno per la parte in cui prevede il limite volumetrico - pur in presenza di una disciplina regionale della materia.

L'art. 9, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), sostituendo l'art. 4, comma 2, della legge regionale 20 marzo 1982, n. 17 (Norme transitorie per le attività urbanistico-edilizie nei Comuni della Regione), ha infatti previsto, per l'edificazione di complessi produttivi in "zone bianche" esterne ai centri abitati, un limite di superficie coperta più rigoroso di quello stabilito dalla norma statale (un sedicesimo dell'area di proprietà, anziché un decimo). Tale limite non si coniuga, però, ad un concorrente limite di cubatura: sicché, con riguardo a quest'ultimo - secondo il giudice *a quo* - rimarrebbe operante la norma statale, non potendo venire in rilievo la clausola di cedevolezza di fronte a previsioni regionali più restrittive.

Al riguardo, va rilevato che, in base alla previsione dell'art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, «Le disposizioni, anche di dettaglio, del [...] testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi».

L'idea sottesa, nella sostanza, alla tesi del rimettente è che - articolandosi la norma statale censurata in due distinte componenti precettive (una relativa al limite minimo volumetrico e l'altra al limite minimo superficiale) - il legislatore campano si sia adeguato, con la legge reg. n. 15 del 2005, solo alla seconda (stabilendo un limite di superficie più restrittivo di quello statale). Di conseguenza, solo in rapporto a tale limite la norma regionale si surrogerebbe a quella statale: con riguardo alla previsione inerente al limite volumetrico - alla quale il legislatore regionale non si è adeguato - resterebbe invece ferma l'operatività della norma statale.

In questa ottica, la tesi in esame - condivisa, peraltro, anche dal Consiglio di Stato (sezione quarta, sentenza 5 febbraio 2009, n. 679) - può ritenersi non implausibile: il che è sufficiente ai fini del superamento della verifica della rilevanza delle questioni.

Va aggiunto, per completezza, che non viene in ogni caso in rilievo, ai fini considerati, la circostanza che l'art. 1, comma 175, lettere *b*) e *g*), della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», abbia disposto l'abrogazione dell'intera legge reg. n. 17 del 1982 e della norma novellatrice di cui al menzionato art. 9, comma 2, della legge reg. n. 15 del 2005. Ciò per l'assorbente ragione che tale abrogazione viene fatta espressamente decorrere «Dall'entrata in vigore del Piano Paesaggistico Regionale»: condizione che, allo stato, non si è ancora verificata.

5.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

6.- Quanto alla prima delle censure formulate dal rimettente - l'eccesso di delega (art. 76 Cost.) - va rilevato che il testo unico in cui si colloca la norma impugnata è stato emanato sulla base dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999), il quale aveva demandato al Governo la redazione di testi unici finalizzati al riordino delle norme legislative e regolamentari in un complesso di materie, tra cui quella dell'edilizia.

Nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega, il comma 2, lettera *d*), del citato art. 7 aveva affidato, in particolare, al Governo il compito di procedere al «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo».

Come risulta anche dalla sua rubrica, l'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001 riprende, in particolare, il disposto del previgente art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977.

Osserva, tuttavia, il rimettente che la norma abrogata, alla luce di una piana lettura del suo dettato, sottoponeva l'edificazione a fini produttivi in "zone bianche" extraurbane al solo limite di superficie e stabiliva, altresì, che i parametri da essa indicati trovassero applicazione solo «in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste»: dunque, di qualsiasi norma regionale, indipendentemente dal suo carattere più severo o più permissivo.



La disposizione sottoposta a scrutinio - prevedendo l'applicazione cumulativa anche del limite di cubatura e circoscrivendo la clausola di cedevolezza alle sole norme regionali più restrittive - avrebbe, dunque, apportato innovazioni sostanziali alla normativa preesistente. Tali innovazioni eccederebbero i limiti della delega: da un lato, infatti, esse non sarebbero giustificabili con esigenze di coerenza logica e sistematica; dall'altro, la legge delega non recherebbe principi e criteri direttivi atti ad orientare l'operato del Governo nell'effettuazione di interventi di modifica o integrazione normativa.

6.1.- Va ricordato, in proposito, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, la verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 250 del 2016, n. 47 del 2014, n. 272 e n. 75 del 2012, n. 98 del 2008, n. 341 e n. 340 del 2007).

Con particolare riguardo alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi, questa Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega (tra le altre, sentenze n. 250 del 2016, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 del 2010).

In tale cornice, la Corte si è peraltro specificamente occupata, in più occasioni, della delega prevista dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 - che qui interessa - con riguardo ad altri testi unici emanati sulla sua base.

Pronunciando, in particolare, su una serie di questioni attinenti al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», la Corte ha rilevato - in accordo con il parere espresso dal Consiglio di Stato nel corso del procedimento di approvazione del testo unico - che, se l'obiettivo indicato dal criterio di delega previsto dalla lettera *d*) del comma 2 del citato art. 7 «è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale [...]. Inoltre, se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principi sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che [...] sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata». Entro questi limiti, il testo unico poteva pertanto «innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica» (sentenze n. 52 e n. 53 del 2005; in senso analogo, sentenza n. 174 del 2005). In sostanza, dunque, il Governo era chiamato ad individuare i principi regolativi della normativa già esistente, orientando in base ad essi le operazioni di coordinamento nei sensi ora indicati (per una successiva applicazione del principio, sentenza n. 230 del 2010).

6.2.- Ciò posto, per quanto attiene al primo dei dedotti profili di innovatività dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 380 del 2001 - il cumulo dei limiti - si deve rilevare che il previgente art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977 recava una disposizione non priva di ambiguità, prevedendo, in separate lettere: che l'«edificazione a scopo residenziale» fuori del perimetro dei centri abitati dovesse rispettare l'indice volumetrico di metri cubi 0,03 per metro quadrato di area edificabile (lettera *a*); che «nell'ambito dei centri abitati» fossero consentite solo opere di restauro, risanamento, manutenzione e consolidamento (lettera *b*); che le superfici coperte di «edifici e complessi produttivi» non potessero superare un decimo dell'area di proprietà (lettera *c*).

Il Consiglio di Stato aveva ritenuto che la previsione della lettera *c*), da ultimo ricordata, e che qui rileva, non fosse riferibile alle aree interne ai centri abitati, in ordine alle quali la lettera *b*) poneva il divieto di nuove edificazioni (Consiglio di Stato, sezione quinta, 14 novembre 1996, n. 1368). Fuori dei centri abitati, per converso, l'edificazione a fini produttivi sarebbe rimasta soggetta al solo limite superficiale, e non anche a quello volumetrico, riferito dalla lettera *a*) alla sola edilizia residenziale (Consiglio di Stato, sezione quinta, 11 luglio 2002, n. 3884; Consiglio di Stato, sezione quinta, 8 gennaio 1998, n. 55; Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 luglio 1993, n. 770): ciò in linea con l'esesisi qualificata come del tutto piana dal giudice *a quo*.

Anche riconoscendo, peraltro, che sul punto si fosse formato un «diritto vivente» e che il legislatore delegato dovesse di esso tener conto, resta, tuttavia, il fatto che la sottoposizione degli interventi produttivi al solo limite della superficie coperta risultava incoerente con la *ratio* della previsione di standard di edificabilità nelle «zone bianche», in precedenza evidenziata. Il regime in questione si risolveva, infatti - come nota anche l'Avvocatura generale dello Stato - nell'ammissione di un'attività edificatoria sostanzialmente senza limiti, tramite lo sviluppo in verticale dei fabbricati.



La conclusione risulta tanto più valida ove si consideri che - secondo quanto pure affermato dal Consiglio di Stato - ai fini dell'applicazione della norma abrogata, per «superficie coperta» doveva intendersi quella «di sedime», vale a dire la porzione di terreno su cui poggia la base del fabbricato, e non già il totale della superficie di calpestio. Quando aveva voluto fare riferimento a quest'ultima, il legislatore urbanistico si era, infatti, avvalso della diversa espressione «superficie lorda di pavimentazione» (Consiglio di Stato, sezione quinta, 8 gennaio 1998, n. 55; Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 luglio 1993, n. 770). Di conseguenza, una volta che la base d'appoggio fosse rimasta contenuta entro il decimo dell'area di proprietà, il fabbricato avrebbe potuto svilupparsi in altezza ad libitum, anche grazie alla ripartizione in piani.

È peraltro evidente che - se la norma mira a realizzare un contemperamento tra gli opposti interessi, riconoscendo ai proprietari di fondi siti in «zone bianche» una limitata facoltà edificatoria che non comprometta l'assetto del territorio e non pregiudichi le future scelte in sede di pianificazione - tali ultimi obiettivi verrebbero vanificati da un simile regime.

Si deve, quindi, concludere che l'inequivoca estensione ai complessi produttivi del limite volumetrico, operata dal legislatore delegato, trovi giustificazione nell'esigenza di garantire la «coerenza logica e sistematica» della normativa considerata, in accordo con la direttiva del legislatore delegante.

È ben vero che l'applicazione congiunta finisce, a sua volta, per svuotare di significato il limite superficario, il quale resta di regola assorbito dal più incisivo limite di densità fondiaria. Ma si tratta di una incongruenza che, a differenza dell'altra, non mina la *ratio legis*: il limite superficario congiunto potrà risultare superfluo, ma non è, in ogni caso, disfunzionale rispetto all'obiettivo perseguito, come invece sarebbe il limite superficario autonomo.

6.3.- Un discorso analogo vale anche in rapporto alla limitazione della clausola di cedevolezza alle sole norme regionali più restrittive.

Come meglio si verificherà poco oltre, la previsione di limiti invalicabili all'edificazione nelle «zone bianche», per la finalità ad essa sottesa, ha le caratteristiche intrinseche del principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, coinvolgendo anche valori di rilievo costituzionale quali il paesaggio, l'ambiente e i beni culturali.

In quest'ottica, la fissazione di standard rigorosi, ma cedevoli di fronte a qualsiasi regolamentazione regionale della materia - sulla falsariga di quanto previsto dalla norma anteriore - rappresenterebbe una soluzione contraddittoria. Come rilevato dal Consiglio di Stato nel dichiarare manifestamente infondate le questioni in esame, detta soluzione lascerebbe, infatti, aperta la possibilità che «eventuali legislatori regionali, prodighi di facoltà edificatorie, finiscano con il frustrare la *ratio* della disciplina in commento, compromettendo in modo tendenzialmente irreversibile interessi di rango costituzionale»: ragione per la quale «l'art. 9 individua un principio fondamentale della legislazione statale tale da condizionare necessariamente quella regionale a regolare solo in senso più restrittivo l'edificazione» (Consiglio di Stato, sezione quarta, 12 marzo 2010, n. 1461).

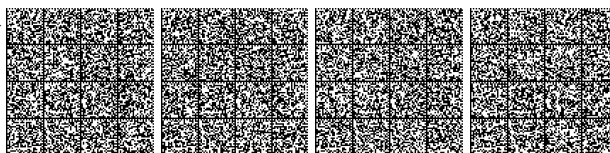
Configurando gli standard considerati come limiti minimi, derogabili dalle Regioni solo nella direzione dell'innalzamento della tutela, il legislatore si è, quindi, novamente mosso nell'ambito della direttrice di delega del promovimento della coerenza logico-sistematica della disciplina.

7.- Infondata è anche l'ulteriore censura di violazione della potestà legislativa regionale in materia di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Secondo il rimettente, la limitazione della clausola di cedevolezza, di cui all'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, alle sole norme regionali più restrittive farebbe sì che la regola del doppio limite, posta dal legislatore statale - costituente, in assunto, norma di dettaglio - resti applicabile anche quando la Regione abbia provveduto a dettare norme proprie più favorevoli, come è avvenuto nell'ipotesi in esame, contravvenendo così alle regole di riparto della potestà legislativa nelle materie di competenza concorrente.

La giurisprudenza di questa Corte è, in effetti, costante nel ritenere che l'urbanistica e l'edilizia vadano ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: materia di legislazione concorrente nella quale lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (per tutte, sentenze n. 102 del 2013 e n. 303 del 2003).

Contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, tuttavia, la norma censurata - nonostante la puntuale quantificazione dei limiti di cubatura e di superficie in essa contenuta - non può qualificarsi come norma di dettaglio, esprimendo piuttosto un principio fondamentale della materia: il che risponde, del resto, all'indirizzo accolto dalla giurisprudenza amministrativa pressoché unanime, e recepito dallo stesso Tribunale amministrativo regionale per la Campania in precedenti decisioni.



Di là dalle non decisive previsioni generali degli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1 e 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 - secondo le quali il testo unico reca i principi fondamentali dell'attività edilizia ai quali i legislatori regionali debbono attenersi - milita in tale direzione l'evidenziata funzione della norma di impedire, tramite l'applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di "vuoti urbanistici", suscettibile di compromettere l'ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale. Funzione rispetto alla quale la specifica previsione di livelli minimi di tutela si presenta coesistente, in quanto necessaria per esprimere la regola (al riguardo, sentenza n. 430 del 2007).

Questa Corte, d'altro canto, ha già avuto modo di qualificare come principio fondamentale in materia di «governo del territorio» le misure di salvaguardia previste dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001: e ciò anche - e specificamente - per quanto attiene al puntuale termine di durata cui esse sono sottoposte (sentenza n. 102 del 2013). Dette misure hanno una *ratio* simile a quella dell'art. 9: mirano, infatti, anch'esse a salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica, evitando che l'introduzione di una nuova disciplina, ritenuta più aderente alle esigenze del territorio e della popolazione, sia pregiudicata dal rilascio di contrastanti titoli edilizi nelle more del procedimento di approvazione del nuovo strumento urbanistico.

Al pari del citato art. 12, comma 3, anche la norma oggi in esame lascia, d'altro canto, uno spazio di intervento alle Regioni nel definire la disciplina di dettaglio - conformemente a quanto stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost. - sia pure al solo fine di restringere le potenzialità edificatorie.

8.- Con riguardo alla censura di violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), va disattesa l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, legata all'asserita genericità della relativa motivazione.

Il rimettente pone, infatti, a base della doglianza l'assunto - corroborato anche con l'allegazione di esempi concreti - per cui l'applicazione congiunta dei limiti di cubatura e di superficie penalizzerebbe oltre misura le attività produttive, facendo sì che, per realizzare edifici idonei allo svolgimento di tali attività, occorra la disponibilità di aree molto estese.

Nel merito, tuttavia, la doglianza è infondata, per le ragioni già indicate in sede di esame della censura di eccesso di delega.

L'inconveniente che il giudice *a quo* lamenta rientra nella logica della disciplina di cui si discute, che è quella di riconoscere al privato - fin tanto che non intervenga la pianificazione dell'area - facoltà edificatorie significativamente comprese, proprio per non compromettere l'esercizio di quella funzione. Al contrario, è la soluzione auspicata dal rimettente - ossia l'applicabilità del solo limite superficario, con conseguente libero sviluppo degli edifici in verticale - a collidere con la coerenza della norma.

9.- Quanto, poi, alla prospettata violazione dell'art. 41, primo comma, Cost., il parametro evocato è inconferente (in tale senso, sentenza n. 186 del 1993, con riguardo alla materia affine della proroga dei vincoli urbanistici).

La disciplina dei limiti di edificabilità nelle "zone bianche" non incide affatto sulla libertà di iniziativa economica privata, la quale non deve essere necessariamente garantita - per imperativo costituzionale - consentendo al privato di realizzare opifici su terreni non coperti dalla pianificazione urbanistica.

10.- Con riguardo, infine, alla denunciata violazione della garanzia costituzionale del diritto di proprietà (art. 42, secondo e terzo comma, Cost.), è assorbente il rilievo che si tratta di doglianza non congruente rispetto al *petitum*.

La censura fa perno, infatti, sulla giurisprudenza di questa Corte in tema di vincoli di inedificabilità preordinati all'espropriazione o a contenuto sostanzialmente espropriativo: vincoli ai quali il giudice *a quo* reputa assimilabile il regime delle "zone bianche". In base alla giurisprudenza richiamata, peraltro, i vincoli in questione non sono inammissibili: il principio che da essa emerge è piuttosto l'altro della necessaria alternativa tra la previsione di un termine massimo ragionevole di durata dei vincoli stessi e l'obbligo di indennizzo (tra le altre, sentenze n. 411 del 2001, n. 179 del 1999, n. 344 del 1995 e n. 379 del 1994).

Il rimettente non si duole, tuttavia, del fatto che, in assenza della previsione di un termine massimo di durata del regime delle "zone bianche", non sia riconosciuto al proprietario il diritto all'indennizzo (questione che risulterebbe, peraltro, irrilevante nel giudizio *a quo*), ma chiede una cosa diversa: ossia di incrementare le facoltà edificatorie del proprietario (peraltro in modo "unidirezionale", ossia solo con riferimento ai complessi produttivi in zone extraurbane), così da rendere "non eccessiva" - secondo il suo apprezzamento - la compressione dello *ius aedificandi*. Soluzione, questa, affatto estranea alla evocata linea d'intervento di questa Corte.

11.- Le questioni vanno dichiarate, pertanto, non fondate in rapporto a tutti i parametri evocati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 76 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_170084

N. 85

Sentenza 22 marzo - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Rifiuti solidi urbani - Scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio - Applicazione dell'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica.

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), art. 7, comma 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento vertente tra il Comune di Guagnano e altri e la Regione Puglia e altra, con ordinanza del 10 luglio 2015, iscritta al n. 47 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Guagnano e altri e della Regione Puglia, nonché l'atto di intervento del Comune di Alezio e altri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Pietro Quinto per il Comune di Guagnano e altri e Maria Liberti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 luglio 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *s)*, e terzo comma, e 119 della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dal Comune di Guagnano e altri quarantasette Comuni contro la Regione Puglia e la Provincia di Lecce, per l'annullamento della determinazione n. 276 del 27 dicembre 2013, con la quale il dirigente del servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia ha fissato in euro 25,82 a tonnellata (quindi nella misura massima) l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani dovuto per l'anno 2014 nella Provincia di Lecce.

Nel giudizio, trasferito in sede giurisdizionale per l'opposizione della Provincia di Lecce all'originario ricorso straordinario presentato al Presidente della Repubblica, sono intervenuti ad adiuvandum altri tre Comuni leccesi (Lequile, Trepuzzi e Spongano).

Il giudice *a quo* illustra la materia del contendere nei seguenti termini.

Secondo i ricorrenti nel processo principale, la deliberazione impugnata sarebbe illegittima, perché impone il pagamento del tributo speciale in misura piena, mentre l'art. 3, comma 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), stabilisce che «per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio» l'ammontare del tributo è determinato nella misura del 20 per cento di quello dovuto per i rifiuti in via ordinaria.

Sempre secondo i ricorrenti, non potrebbe valere in senso contrario il disposto dell'art. 7, comma 8, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, a tenore del quale «Agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi». Tale disposizione dovrebbe essere interpretata, infatti, in conformità dei principi contenuti nella richiamata disciplina statale, nel senso che sull'aliquota massima andrebbe calcolata la riduzione al 20 per cento. Ove così non fosse, dal contrasto con la norma statale deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto la legislazione sui rifiuti appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente. E anche se si dovesse ritenere che si ricade nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», si tratterebbe pur sempre di legislazione regionale concorrente, restando riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, fissati in concreto dal citato art. 3, comma 40.

La Regione Puglia, richiamando un parere tecnico, nel giudizio *a quo* sostiene invece che l'agevolazione tributaria prevista dalla legge statale non si potrebbe applicare a rifiuti che, come quelli conferiti dai Comuni ricorrenti, provengono da raccolta indifferenziata, perché il loro trattamento produrrebbe una quantità considerevole di residui non riutilizzabili, differentemente da quanto accade nel caso dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata.

Nella fase cautelare del giudizio *a quo*, l'istanza di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato è stata dapprima respinta dal TAR e successivamente accolta dal Consiglio di Stato in sede di appello. In seguito a ciò, la Regione Puglia ha adottato ulteriori determinazioni dirigenziali a loro volta impuginate dagli stessi Comuni. Con esse ha confermato per buona parte dei Comuni l'aliquota massima del tributo, ha applicato agli altri le sole «premialità» previste dalla legislazione regionale in funzione delle percentuali di raccolta differenziata raggiunte, anche sulla base delle



modifiche legislative introdotte dall'art. 51 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia) e dall'art. 29 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2013, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia), e ha infine negato a tutti la riduzione prevista all'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995. Per questo, nonostante le richiamate modifiche, l'interesse dei ricorrenti alla decisione permarrebbe.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, il contrasto fra la norma statale e la norma regionale non sarebbe superabile a mezzo dell'interpretazione della seconda offerta dai ricorrenti - secondo cui il riferimento all'aliquota massima del tributo dovrebbe essere inteso come un rinvio all'importo su cui calcolare il 20 per cento - in assenza di elementi letterali o semantici in tal senso.

Sulla rilevanza della questione, lo stesso giudice reputa, in base all'istruttoria compiuta nel processo principale (sono richiamate una dichiarazione resa dal direttore dell'Ambito territoriale ottimale della Provincia di Lecce, una relazione del dirigente del servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia e una "perizia di parte" depositata in giudizio dalla stessa Regione) che gli impianti di trattamento dei rifiuti conferiti dai Comuni ricorrenti «raggiungono un risultato analogo a quello degli "impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio" di cui all'art. 3, comma 40, della legge n. 546 del 1995, anche se in essi non è svolta l'attività di compostaggio, cioè formazione del "compost" con la frazione umida», sicché «il tributo relativo al conferimento in discarica della frazione residua [dovrebbe] essere quantificato nella misura del 20%», in applicazione del citato comma 40.

All'applicazione del tributo in tale misura ridotta osterebbe tuttavia l'art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011. Questa disposizione contrasterebbe con la citata norma statale, in quanto, pur avendo lo stesso ambito applicativo (gli scarti e i sovvalli degli impianti del medesimo tipo), determinerebbe in modo difforme l'ammontare del tributo, stabilendolo nella misura massima anziché in quella ridotta al 20 per cento.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la norma regionale violerebbe in primo luogo gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119 Cost., invadendo competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie».

Il giudice *a quo* richiama il principio, costantemente espresso da questa Corte, secondo il quale le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui al citato art. 119 Cost., sono assoggettate al duplice limite dell'obbligo di esercitare il loro potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento derivanti dalla legislazione statale e del divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento (è citata la sentenza n. 102 del 2008). Risulterebbe evidente, pertanto, l'antinomia tra le due disposizioni - statale e regionale - in quanto il «contributo» regionale così istituito, oltre ad avere presupposti «non diversi» da quelli del tributo speciale istituito e disciplinato dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549 del 1995, comporterebbe l'applicazione alla medesima situazione dell'aliquota massima, essendo previsto che «solo i sovvalli provenienti da raccolta differenziata possano ottenere la premialità».

Né si potrebbe sostenere che le due discipline si differenzino perché soltanto quella statale stabilisce la riduzione del tributo quando si verificano cumulativamente le tre condizioni della selezione automatica, del riciclaggio e del compostaggio dei rifiuti, dal momento che la disciplina regionale prevede l'applicazione del tributo nella misura massima al ricorrere delle medesime condizioni.

Inoltre, l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 richiederebbe, quale unico presupposto per l'applicazione del tributo in misura ridotta, il deposito in discarica di scarti e sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, senza distinguere a seconda delle modalità di raccolta, indifferenziata o differenziata, dei rifiuti sottoposti a tali processi. La finalità della disciplina statale sul tributo speciale consisterebbe infatti nell'incentivare la minore produzione di rifiuti e il recupero da essi di materia prima e di energia, colpendo la fase finale del ciclo, vale a dire il deposito in discarica, e favorendo in questa fase le operazioni connesse al recupero, indipendentemente dal regime differenziato o meno della raccolta, che la norma statale non menziona.

1.3.- La norma regionale violerebbe anche gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., per il suo contrasto con un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», quale dovrebbe essere qualificato il disposto dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995.

Il giudice *a quo* sottolinea che le disposizioni dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995, istitutive del tributo speciale per il deposito in discarica, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 119 Cost., e invoca anche a tale riguardo il già richiamato orientamento di questa Corte sui limiti ai quali sono assoggettate le regioni a statuto ordinario nell'esercizio della loro autonomia tributaria (è nuovamente citata la sentenza n. 102 del 2008).



A suo avviso, inoltre, dall'indubbia natura tributaria del «contributo» regionale in esame e dalla riconducibilità della disciplina sul tributo speciale per il deposito in discarica alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., conseguirebbe che la potestà legislativa delle regioni può essere esercitata in materia solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Il «contributo» regionale in esame, avente indubbia natura tributaria, sarebbe infatti un tributo statale e non un tributo proprio della regione, nei sensi dell'art. 119 Cost. Non rileverebbero in particolare in senso contrario, né l'attribuzione del gettito alle regioni e alle province, né le determinazioni attribuite alla legge regionale dalla norma statale (sono citate, tra le altre, le sentenze n. 397 e n. 335 del 2005, nonché la sentenza n. 34 del 2005, in tema di decorrenza temporale dell'ammontare del tributo speciale determinato da una legge regionale).

1.4.- Infine, sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la norma regionale censurata inciderebbe in una materia, quale il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi, rientrante nella «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Il giudice *a quo* richiama la costante giurisprudenza costituzionale sull'inerenza della disciplina dei rifiuti alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anche quando interferisca con altri ambiti materiali. Il carattere pervasivo della materia fa sì che sia riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, mentre resta alle regioni la competenza per la cura di interessi funzionalmente collegati a quelli propriamente ambientali (è citata, tra le altre, la sentenza n. 58 del 2015, resa in tema di tributo istituito da una regione sul presupposto di un'attività rientrante nel ciclo di gestione dei rifiuti).

2.- Con atto depositato il 1° aprile 2016, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, parte del processo principale, la quale ha concluso per l'inammissibilità e comunque per la manifesta infondatezza della questione.

Secondo la Regione, il rimettente avrebbe errato nel ritenere applicabile alla fattispecie l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, in quanto i rifiuti ai quali tale norma riferisce l'agevolazione fiscale sarebbero solo quelli che subiscono «processi di selezione automatica, recupero o riciclaggio tali da render[li] non ulteriormente valorizzabili e quindi inevitabilmente destinati al deposito in discarica; ciò in linea con la *ratio* sottesa alla istituzione della ecotassa, consistente nel “favorire la minore produzione di rifiuti ed il recupero dagli stessi di materia prima ed energia”». Questa condizione non sarebbe riscontrabile nei rifiuti provenienti dalla raccolta indifferenziata, in quanto essi, dopo un processo di biostabilizzazione, subiscono la vagliatura e la conseguente separazione in una frazione secca combustibile (FSC), avviata alla produzione di carburante derivato da rifiuti (CDR), e una frazione umida biostabilizzata, che viene depositata in discarica (RBD: rifiuto biostabilizzato da discarica).

Non sarebbe corretto, pertanto, assimilare i trattamenti del rifiuto indifferenziato a quelli del rifiuto differenziato «operati a valle di una separazione della frazione secca da quella umida attuata già in fase di raccolta». Solo la raccolta differenziata, invero, permetterebbe di conferire agli impianti di trattamento frazioni merceologiche con caratteristiche omogenee tali da consentirne l'immissione nel mercato a fini di recupero o riciclaggio e di destinare allo smaltimento in discarica le frazioni non ulteriormente valorizzabili, vale a dire gli scarti e i sovvalli soggetti al tributo in misura ridotta.

Ne conseguirebbe l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, per irrilevanza, e comunque la sua non fondatezza nel merito, per mancanza dell'asserito contrasto con la norma statale.

La disposizione regionale, infatti, non sarebbe applicabile ai sovvalli degli impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati, giacché essi «non vengono conferiti in discarica (e quindi non sono assoggettati all'ecotassa), ma sono destinati alla termovalorizzazione con produzione di energia»; di contro, la disposizione si applicherebbe «a scarti e sovvalli prodotti da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dedicati a rifiuti urbani differenziati». Da qui l'ulteriore conclusione che il legislatore regionale avrebbe esercitato la propria potestà normativa nella determinazione dell'importo del tributo, riconosciuta dall'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, senza creare antinomie con la norma statale.

3.- Con atto depositato il 5 aprile 2016, si sono costituiti nel giudizio costituzionale i Comuni ricorrenti e intervenuti nel processo principale, insieme ad altri Comuni della provincia di Lecce (Alezio, Castri, Copertino, Cutrofiano, Giurdignano, Leverano, Melissano, Melpignano, Minervino, Presicce, San Cesario di Lecce, Taurisano, Carpignano Salentino, Castrignano del Capo, Cursi, Melendugno, Poggiardo, Soleto, Sternatia, Surano e Tiggiano), che hanno concluso per l'accoglimento della questione, aderendo alle ragioni esposte dal rimettente.

4.- In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Puglia ha illustrato gli argomenti già dedotti a sostegno delle conclusioni di inammissibilità e, in ogni caso, di non fondatezza della questione.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Regione ribadisce che la questione sarebbe manifestamente inammissibile per difetto assoluto di rilevanza, in quanto il processo principale potrebbe essere definito senza la necessità di sollevare l'incidente di costituzionalità. Nell'attuale contesto storico e normativo, nel quale vige l'obbligo di



raccolta differenziata e il divieto di deposito in discarica di rifiuti non sottoposti a trattamento, il beneficio fiscale previsto dall'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 potrebbe essere applicato se siano stati raggiunti gli obiettivi minimi di raccolta differenziata previsti dalla legge e solo agli scarti e sovralli derivanti dal trattamento di rifiuti differenziati, che sarebbero ben diversi da quelli prodotti dagli impianti presso i quali i Comuni ricorrenti nel giudizio *a quo* conferiscono i propri rifiuti, derivanti dalla raccolta indifferenziata. Ne conseguirebbe la mancanza del nesso di pregiudizialità della questione.

Nel merito, la Regione osserva che la norma censurata non violerebbe la competenza statale in materia tributaria o ambientale, in quanto costituirebbe legittima espressione del potere di determinare l'ammontare dell'imposta, attribuito alle regioni dall'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, nel pieno rispetto dei limiti e delle finalità della disciplina statale, diretta a favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia. In linea con la norma statale, il legislatore regionale avrebbe inteso escludere dal beneficio fiscale gli scarti e i sovralli non provenienti da raccolta differenziata, limitandolo solo a quelli da raccolta differenziata. In ogni caso, qualora la norma statale si applicasse anche agli scarti e sovralli non derivanti da raccolta differenziata, prescindendo dal raggiungimento delle percentuali di raccolta previste dalla legge, il legislatore regionale avrebbe correttamente fissato più elevati livelli di tutela ambientale e della salute.

5.- Anche i Comuni che si sono costituiti nel giudizio costituzionale hanno depositato una memoria illustrativa in prossimità dell'udienza.

A loro avviso, l'eccezione di difetto di rilevanza sollevata dalla Regione Puglia si tradurrebbe in un inammissibile tentativo di contestare davanti alla Corte gli accertamenti compiuti dal giudice *a quo*, all'esito di una complessa attività istruttoria, sulla qualificazione dei rifiuti in questione come «scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio». Il carattere esterno del controllo che questa Corte può esercitare sul giudizio di rilevanza compiuto dal giudice rimettente non consentirebbe di riesaminare tali accertamenti.

La tesi della Regione - per cui l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 si applica solo nel caso di raccolta differenziata - contrasterebbe sia con il dato letterale della norma, sia con la sua *ratio*, che consisterebbe nel favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima ed energia, aumentando la quota recuperata e diminuendo quella smaltita in discarica. Il legislatore avrebbe perseguito tali scopi indipendentemente dalla natura differenziata o indifferenziata dei rifiuti, considerato anche che all'epoca di introduzione della legge n. 549 del 1995 non era stato ancora disposto l'obbligo di raccolta differenziata.

L'ulteriore tesi regionale, secondo la quale l'art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011 si applica solo agli scarti e sovralli da raccolta differenziata, condurrebbe a conseguenze irrazionali, giacché seguendo questa prospettiva, che presuppone l'inapplicabilità anche della norma statale a scarti e sovralli derivanti dai rifiuti indifferenziati, nessuna disposizione disciplinerebbe tale ultima fattispecie.

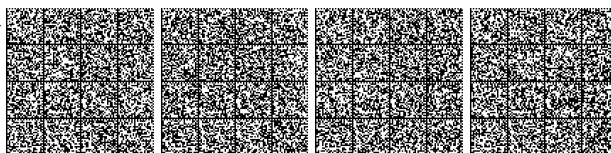
Anche la tesi che solo il rifiuto differenziato potrebbe subire un processo di selezione automatica dal quale residuo scarti e sovralli si risolverebbe in un inammissibile tentativo della Regione di infirmare l'accertamento tecnico compiuto sul punto dal giudice *a quo* e sarebbe in ogni caso apodittica, contraddittoria ed errata in fatto.

L'infondatezza delle tesi della Regione sarebbe poi confermata dalla successiva legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che, pur non essendo applicabile nel processo principale *ratione temporis*, ha introdotto misure incentivanti della raccolta differenziata, conservando tuttavia la premialità dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 e la sua portata di principio fondamentale ai sensi dell'art. 119 Cost.

Infine, i Comuni negano che la norma censurata costituisca espressione del potere della Regione di determinare l'ammontare del tributo speciale ai sensi dell'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, in quanto la previsione del comma 40 sull'aliquota ridotta non potrebbe essere derogata nell'esercizio di tale potere. Svolgono inoltre argomenti adesivi a tutti i rilievi di incostituzionalità sollevati dal rimettente.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*) ed *s*), e terzo comma, e 119 della Costituzione.



La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da quarantotto Comuni leccesi contro la Regione Puglia e la Provincia di Lecce, con l'intervento ad adiuvandum di altri tre Comuni della stessa provincia, per l'annullamento della determinazione con la quale il dirigente del servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia ha fissato nella misura massima (25,82 euro a tonnellata) l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani dovuto per l'anno 2014 nella Provincia di Lecce.

Secondo i ricorrenti nel processo principale, la deliberazione impugnata sarebbe illegittima, perché impone il pagamento del tributo speciale in misura piena, mentre l'art. 3, comma 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), stabilisce che «per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio» l'ammontare del tributo è determinato nella misura del 20 per cento di quello dovuto per i rifiuti in via ordinaria.

Sempre secondo i ricorrenti, non potrebbe valere in senso contrario il disposto dell'art. 7, comma 8, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, a tenore del quale «Agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi». Tale disposizione dovrebbe essere interpretata, infatti, in conformità ai principi contenuti nella richiamata disciplina statale, nel senso che sull'aliquota massima andrebbe calcolata la riduzione al 20 per cento. Se così non fosse, dal contrasto con la norma statale deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la legislazione sui rifiuti appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente. E anche se si dovesse ritenere che si ricade nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», si tratterebbe pur sempre di legislazione regionale concorrente, restando riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, fissati in concreto dal citato art. 3, comma 40.

La Regione Puglia, richiamando un parere tecnico, nel giudizio *a quo* sostiene invece che l'agevolazione tributaria prevista dalla legge statale non si potrebbe applicare a rifiuti che, come quelli conferiti dai Comuni ricorrenti, provengono da raccolta indifferenziata, perché il loro trattamento produrrebbe una quantità considerevole di residui non riutilizzabili, a differenza di quanto avviene nel caso di rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, il contrasto fra la norma statale e quella regionale non sarebbe superabile a mezzo dell'interpretazione della seconda offerta dai ricorrenti - per cui il riferimento all'aliquota massima del tributo dovrebbe essere inteso come un rinvio all'importo su cui calcolare il 20 per cento - in assenza di elementi letterali o semantici che la suffraghino.

Lo stesso giudice osserva che, in base ai risultati dell'istruttoria compiuta nel processo principale, i residui degli impianti di trattamento dei rifiuti conferiti dai Comuni ricorrenti dovrebbero essere assoggettati all'aliquota agevolata del 20 per cento in applicazione dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995. A ciò osterebbe tuttavia l'art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, che, pur avendo lo stesso ambito applicativo della norma statale (gli scarti e i sovralli degli impianti del medesimo tipo), determinerebbe tuttavia in modo difforme l'ammontare del tributo, stabilendolo nella misura massima anziché in quella ridotta al 20 per cento.

Su tale contrasto, il rimettente fonda tre censure di illegittimità costituzionale della norma regionale.

In primo luogo, essa violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi statali, ai quali apparterebbe il tributo speciale istituito e disciplinato dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549 del 1995.

In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 esprimerebbe un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Infine, la norma regionale violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., incidendo in un ambito, quello del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti solidi, che rientra nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.- Preliminarmente, si rileva che nel giudizio costituzionale si sono costituiti, insieme ai Comuni ricorrenti e intervenuti nel processo principale, anche i Comuni di Alezio, Castrì, Copertino, Cutrofiano, Giurdignano, Leverano, Melissano, Melpignano, Minervino, Presicce, San Cesario di Lecce, Taurisano, Carpignano Salentino, Castrignano del Capo, Cursi, Melendugno, Poggiardo, Soletto, Sternatia, Surano e Tiggiano.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e all'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 276 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2016, n. 223 del 2012 e n. 356 del 1991).



Gli anzidetti Comuni non erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione, sicché non sono legittimati a partecipare al giudizio costituzionale.

Si deve escludere, altresì, la loro legittimazione a intervenire nella qualità di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*, in quanto, sempre secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale i terzi titolari «(...) di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (*ex plurimis*, sentenze n. 243 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 19 ottobre 2016, n. 173 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 5 luglio 2016, n. 236 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015, n. 70 del 2015, n. 37 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, n. 162 del 2014 e allegata ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014; ordinanze n. 227 del 2016, n. 240 del 2014 e n. 156 del 2013).

Gli stessi Comuni non appaiono titolari di un interesse qualificato, nei sensi sopra specificati, ma di un mero interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettati, come ogni altro comune del territorio pugliese, alla norma regionale censurata.

Ne consegue che il loro intervento in giudizio non è ammissibile.

3.- La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità della questione per irrilevanza, in quanto il rimettente avrebbe errato nel ritenere applicabile alla fattispecie l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995.

Ad avviso della Regione, i rifiuti ai quali tale norma riferisce l'agevolazione fiscale sarebbero solo quelli che subiscono processi di selezione automatica, recupero o riciclaggio tali da renderli non ulteriormente valorizzabili e quindi inevitabilmente destinati al deposito in discarica, in linea con la *ratio* sottesa all'istituzione del tributo in esame (cosiddetta ecotassa), consistente nel favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero da essi di materia prima ed energia. Questa condizione non sarebbe riscontrabile nei rifiuti provenienti dalla raccolta indifferenziata, sicché non sarebbe corretto assimilare il loro trattamento a quello dei rifiuti differenziati, per i quali la separazione della frazione secca da quella umida è attuata già in fase di raccolta. Solo la raccolta differenziata, invero, permetterebbe di conferire agli impianti di trattamento frazioni merceologiche con caratteristiche omogenee, tali da consentirne l'immissione nel mercato a fini di recupero o riciclaggio, e di destinare allo smaltimento in discarica le frazioni non ulteriormente valorizzabili, vale a dire gli scarti e i sovvalli soggetti al tributo in misura ridotta.

Ne conseguirebbe l'irrilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma regionale censurata.

3.1.- L'esame dell'eccezione di inammissibilità va preceduto da una sintetica ricostruzione dei fatti rilevanti e del *thema decidendum* nel giudizio *a quo*.

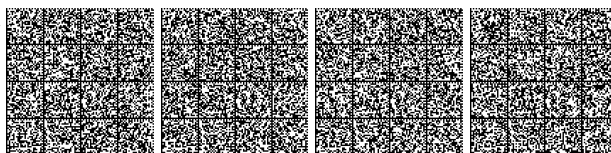
Dall'ordinanza di rimessione emergono come pacifiche due circostanze. Innanzitutto, che i rifiuti prodotti dai Comuni ricorrenti nel giudizio principale, che la determinazione regionale impugnata assoggetta all'aliquota massima del tributo speciale per il deposito in discarica, provengono dalla raccolta indifferenziata. In secondo luogo, che tali rifiuti sono depositati nelle discariche dopo appositi trattamenti, che mirano a separare - oltre al materiale ferroso recuperabile - una frazione secca destinata alla produzione di energia sotto forma di carburante derivante da rifiuti e una frazione umida biostabilizzata destinata alla discarica.

Il *thema decidendum* del giudizio principale consiste nell'accertare se ai rifiuti così conferiti sia o meno applicabile l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, norma che, «per gli scarti e i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio», determina l'ammontare del tributo nella misura del 20 per cento di quello dovuto per i rifiuti in via ordinaria. Se infatti tale disposizione dovesse trovare applicazione, la determinazione regionale impugnata che fissa invece l'ammontare del tributo nella sua misura massima sarebbe illegittima.

La Regione Puglia, come detto, sostiene che l'agevolazione tributaria prevista dalla legge statale non può essere applicata ai rifiuti da raccolta indifferenziata, perché il loro trattamento produce una quantità considerevole di sovrullo, al contrario di ciò che avviene nel caso del trattamento dei rifiuti differenziati, il cui sovrullo rappresenta una quantità residuale.

Ad avviso del giudice *a quo*, invece, l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 richiederebbe, quale unico presupposto per l'applicazione del tributo in misura ridotta, il deposito in discarica di scarti e sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, indipendentemente dalle modalità di raccolta, indifferenziata o differenziata, dei rifiuti conferiti agli impianti. E queste conclusioni sarebbero avvalorate dall'istruttoria disposta dallo stesso giudice nel processo principale.

Ai rifiuti così prodotti, tuttavia, la riduzione del tributo prevista dalla legge statale non potrebbe essere applicata, perché vi osterebbe l'art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, nella parte in cui, al secondo periodo, prevede che «Agli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota



massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi». Questa disposizione contrasterebbe con la citata norma statale, in quanto, pur avendo lo stesso ambito applicativo (gli scarti e i sovralli degli impianti del medesimo tipo), determinerebbe in modo difforme l'ammontare del tributo, stabilendolo nella misura massima anziché in quella ridotta al 20 per cento. Da qui le sollevate censure di illegittimità della norma regionale, nei termini descritti in precedenza.

Per cogliere l'esatto rilievo che la norma regionale contestata assume nel giudizio *a quo*, va precisato che non è sulla sua base che la Regione Puglia ha adottato il provvedimento impugnato. Quest'ultimo, invero, applica l'aliquota massima del tributo ai rifiuti conferiti in discarica dai Comuni ricorrenti non già perché essi siano qualificabili come «scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio», ex art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, bensì perché, in difetto del raggiungimento delle percentuali minime di raccolta differenziata previste dalla legge, si tratterebbe di ordinari rifiuti solidi urbani. Il rilievo nel giudizio principale della disposizione regionale contestata deriva esclusivamente dal fatto che il giudice *a quo*, ritenendo che nel caso concreto sia invece applicabile l'agevolazione fiscale prevista dall'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, considera la successiva norma regionale di ostacolo a tale applicazione in quanto essa prevede l'applicazione dell'aliquota massima del tributo, anziché la sua riduzione al 20 per cento, alla medesima ipotesi del conferimento in discarica di «scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio».

3.2.- L'eccezione di inammissibilità non è fondata.

Alla luce di quanto esposto, la rilevanza della questione dipende dall'ambito di applicazione della norma statale sulla riduzione della "ecotassa". Il nodo interpretativo da sciogliere è se essa si applichi a prescindere dalla modalità - differenziata o indifferenziata - di raccolta dei rifiuti, oppure se l'agevolazione fiscale presupponga la provenienza dei rifiuti, "a monte" del trattamento, dalla raccolta differenziata.

Qualora la sfera di applicazione della norma statale fosse limitata ai rifiuti da raccolta differenziata, la definizione del giudizio *a quo* prescinderebbe dalla necessità di esaminare l'ipotizzato contrasto della norma regionale, giacché in quel caso il rimettente non dovrebbe comunque farne applicazione. La valutazione della legittimità del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* non richiederebbe infatti di scrutinare la questione sollevata in via incidentale: i rifiuti oggetto della determinazione impugnata, in quanto provenienti dalla raccolta indifferenziata, non ricadrebbero nell'ambito di applicazione della previsione agevolativa statale, e il ricorso andrebbe respinto.

Se invece, come ritiene il giudice *a quo*, la norma statale di agevolazione dovesse considerarsi riferita a tutti i rifiuti, provengano essi o meno da raccolta differenziata, si porrebbe il tema del contrasto tra le due norme, che riguarda tuttavia il merito e non la rilevanza.

Il controllo che questa Corte deve eseguire sulla rilevanza della questione non si estende invece all'accertamento della natura dei rifiuti depositati in discarica dopo i trattamenti eseguiti negli impianti a servizio dei comuni leccesi, se cioè essi abbiano o non abbiano, in concreto, la natura di scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio. Le conclusioni positive alle quali il giudice *a quo* perviene sulla scorta delle risultanze istruttorie indicate nell'ordinanza di rimessione sono motivate in maniera sufficiente e non implausibile, sicché questa Corte non può interferire con tale valutazione. Secondo costante giurisprudenza, infatti, «[i]l giudizio di rilevanza [...] è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino ad un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni. In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (*ex plurimis*, sentenze n. 91 del 2013, n. 41 del 2011 e n. 270 del 2010)» (sentenza n. 71 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 228 del 2016).

Tornando alla questione dell'ambito di applicazione della norma statale di agevolazione, si osserva in primo luogo che il tributo speciale istituito dalla legge n. 549 del 1995 ha carattere generale, come si evince dalla chiara finalità espressa dall'art. 3, comma 24 (riduzione dei rifiuti, con conseguente minore conferimento in discarica, recupero di materia prima e produzione di energia) e come è confermato dalle modalità di calcolo del tributo, commisurato a ogni chilogrammo di rifiuto conferito (comma 29).

L'art. 3, comma 40, prevede un trattamento fiscale agevolato (il 20 per cento della "ecotassa") «per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio». Con le espressioni «scarti» e «sovralli», la norma si riferisce ai residui inutilizzabili derivanti dalle operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, operazioni che appaiono esaurire, nella prospettiva del legislatore, tutte o le principali forme di produzione di tali sostanze da conferire in discarica.



L'agevolazione fiscale trova spiegazione nel fatto che il legislatore riconosce agli scarti e ai sovvalli degli impianti di selezione automatica, di riciclaggio e di compostaggio la natura di rifiuto non ulteriormente riducibile in ogni processo di smaltimento e perciò meritevole di un trattamento più favorevole rispetto agli altri rifiuti. Quanto agli altri materiali che il comma 40 sottopone allo stesso trattamento, si deve ritenere, in linea con la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 30 dicembre 2011, n. 30711), che il legislatore riconosce alle sostanze che vengono incenerite, ancorché senza recupero d'energia, una minore capacità inquinante per il fatto di essere comunemente bruciate e non conferite in discarica.

Dalla disciplina in esame, tuttavia, non è corretto desumere che, al fine di beneficiare della riduzione tributaria, gli scarti e i sovvalli debbano necessariamente derivare dal trattamento di rifiuti raccolti in modo differenziato. Se si può condividere l'assunto che la raccolta differenziata agevola il processo di selezione, riciclaggio e compostaggio, giacché la separazione delle frazioni suscettibili di recupero e riciclaggio avviene in una fase collocata "a monte" del trattamento negli impianti, nondimeno, come in effetti il giudice *a quo* motiva in modo che appare sufficiente e non implausibile, né la lettera, né la *ratio* dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 consentono di ritenere che il legislatore statale abbia voluto escludere dall'agevolazione tributaria i rifiuti raccolti in modo indifferenziato. Per concludere diversamente, si dovrebbe affermare che dal trattamento dei rifiuti indifferenziati non possono materialmente derivare residui non riutilizzabili, sotto forma di scarti e sovvalli, ma questa conclusione, che la Regione fa sostanzialmente propria, non è sorretta da alcuna evidenza.

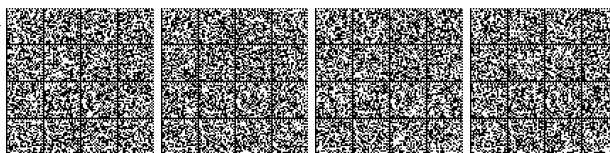
Nemmeno si può sostenere, in senso contrario, che la norma perseguirebbe finalità di incentivazione della raccolta differenziata. All'epoca della sua introduzione, infatti, l'ordinamento non prevedeva ancora obblighi per la pubblica amministrazione di organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di assicurarne percentuali minime in rapporto ai rifiuti complessivamente prodotti, in quanto le prime prescrizioni furono emanate in tal senso con il successivo decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio). Si deve pertanto escludere che il legislatore, nell'assoggettare gli scarti e i sovvalli ad aliquota fiscale ridotta, intendesse distinguere tra diversi sistemi di raccolta dei rifiuti.

A finalità incentivanti della raccolta differenziata sono invece specificamente orientate altre disposizioni in materia di rifiuti, come l'art. 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), novellato dall'art. 32, comma 1, lettera *b*), della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che fissa gradualmente nel tempo percentuali crescenti di raccolta differenziata e prevede addizionali della "ecotassa" per i comuni inadempienti nonché riduzioni premiali dello stesso tributo per quelli che superano i livelli di raccolta differenziata stabiliti dalla legge (vedi i commi 1, 3, 3-*bis* e 3-*ter*). Le medesime finalità incentivanti sono promosse anche dalla legislazione regionale: la stessa legge reg. Puglia n. 38 del 2011, all'art. 7, commi 6, 7, 9, 10, 11 e 12, introduce «premialità» per i comuni che superano determinate percentuali di raccolta differenziata, sotto forma di riduzione della "ecotassa", e assoggetta gli altri comuni all'aliquota fiscale massima.

Nulla vieta che il sistema di incentivi alla raccolta differenziata e il trattamento fiscale agevolato previsto per gli scarti e i sovvalli coesistano, operando su piani diversi, nel senso che l'applicazione delle riduzioni tributarie ai comuni virtuosi e delle addizionali a quelli inadempienti nella raccolta differenziata non esclude che tutti gli scarti e i sovvalli degli impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, in quanto residui non più riutilizzabili, possano essere depositati in discarica beneficiando dell'aliquota ridotta al 20 per cento, indipendentemente dalle modalità di raccolta dei rifiuti sottoposti a tali processi.

Infine, non va sottaciuto che dell'agevolazione beneficiano anche i rifiuti smaltiti negli inceneritori senza recupero di energia, che non devono provenire necessariamente dalla raccolta differenziata. Si ricorda in proposito che, nel testo risultante dalla modifica introdotta dall'art. 35, comma 1, della legge n. 221 del 2015, al prodotto di tali operazioni l'art. 3 della legge n. 549 del 1995 equipara, ai medesimi fini agevolativi, «i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia o comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10 Incenerimento a terra", ai sensi dell'allegato B alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni», in luogo dei «rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia», previsti dal testo anteriore. La stessa disciplina vale sin dall'origine, altresì, per «i fanghi anche palabili». Il che, da un lato, rafforza la tesi per cui la giustificazione del comma 40 citato non va ricercata nell'incentivo alla raccolta differenziata e, dall'altro lato, fa apparire irragionevole l'esclusione dal beneficio solo degli scarti e dei sovvalli derivanti dal trattamento di rifiuti indifferenziati.

La questione è idonea, pertanto, a superare il vaglio dell'ammissibilità.



4.- Passando al merito, conviene esaminare per prime, per la loro potenziale natura assorbente, le censure di violazione della competenza esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost.

4.1.- Deducendo la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119 Cost., il giudice *a quo* menziona le materie «armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie», che non sembrano conferenti. Dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, tuttavia, appare chiaro che la censura riguarda la lamentata invasione della competenza esclusiva in tema di tributi statali, e che si tratti dunque della materia «sistema tributario [...] dello Stato», indicata nella stessa lettera *e*). Lo si desume dal preciso richiamo alla giurisprudenza costituzionale sul divieto per le regioni di istituire o disciplinare tributi già istituiti da leggi statali e sulla riconducibilità della disciplina della “ecotassa” alla competenza esclusiva dello Stato in materia tributaria, nonché dall'espresso rilievo della «non diversità», nelle due norme messe a confronto, dei presupposti dell'obbligazione tributaria. L'inesatta indicazione del parametro costituzionale invocato può dunque essere superata, in quanto dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione i termini della questione appaiono sufficientemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 448 del 1997 e ordinanza n. 211 del 2004).

4.2.- Così precisata, la censura è fondata.

Il presupposto delle disposizioni a confronto, statale e regionale, è evidentemente il medesimo, vale a dire il deposito in discarica di «scarti e [...] sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio». Depongono in questo senso, sia la piena sovrapponibilità del dato letterale delle due norme, sia la mancanza di ragioni sistematiche o finalistiche che giustificano una diversa conclusione.

Per le stesse ragioni esposte con riferimento alla disposizione statale, dunque, anche la norma regionale trova applicazione indipendentemente dalle modalità di raccolta - differenziata o indifferenziata - dei rifiuti sottoposti al trattamento.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già “proprio” della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenze n. 397 e n. 335 del 2005, concernenti lo stesso tributo speciale oggetto del presente giudizio; v., analogamente, a proposito delle tasse automobilistiche e dell'IRAP, le sentenze n. 431, n. 381 e n. 241 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003; v. altresì, in generale, le sentenze n. 37 e n. 29 del 2004)» (sentenza n. 413 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 412 del 2006).

La disposizione regionale censurata applica al medesimo presupposto d'imposta l'aliquota massima, anziché quella ridotta, e si pone così in netto contrasto con la norma statale, espressione della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Il tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme operato dai ricorrenti nel processo principale, per i quali il riferimento all'aliquota massima indicherebbe solo il parametro sul quale calcolare il 20 per cento, non è percorribile, non essendo suffragato da alcun criterio interpretativo, né letterale, né di altro tipo, come rilevato dal giudice *a quo*.

Né, per negare il contrasto, può essere invocato il potere delle regioni di stabilire con legge l'ammontare annuo del tributo speciale, previsto all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995. La previsione del beneficio fiscale in esame non rientra infatti nelle determinazioni che la legge n. 549 del 1995 attribuisce alle regioni, e l'ammontare stabilito annualmente con legge regionale, nel rispetto dei limiti previsti dal comma 29, costituisce la mera base di calcolo del tributo dovuto in misura ridotta.

In conclusione, la norma regionale censurata è frutto dell'illegittimo esercizio da parte della Regione della propria potestà legislativa in una materia in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

4.3.- La questione è fondata anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Per costante giurisprudenza costituzionale, «la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale “costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare



che esse derogano al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)” (sentenza n. 58 del 2015)» (sentenza n. 180 del 2015).

Con specifico riferimento alla disciplina tributaria in materia di rifiuti, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la riserva di legge statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deve essere applicata nell’accezione che consenta di preservare il bene giuridico “ambiente” dai possibili effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione», sicché «una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all’evidenza diretta allo scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell’influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti “effetti allocativi”) sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l’oggetto stesso dell’attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali» (sentenza n. 58 del 2015, sul tributo istituito da una regione in materia di trattamento e riutilizzo di rifiuti).

Alla luce di questi principi, alle regioni non è consentito di derogare alla disciplina statale in materia di agevolazioni fiscali per scarti e sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti. L’imposizione di aliquote differenziate da regione a regione, infatti, vanificherebbe la tutela uniforme dell’ambiente che lo Stato intende assicurare sull’intero territorio nazionale con la previsione di incentivi fiscali ai processi di riciclaggio e recupero dei rifiuti, in modo da premiare il deposito in discarica di ciò che residua, non più riutilizzabile, da tali processi.

5.- Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, nella parte in cui prevede che «[a]gli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l’aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi», per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Rimane assorbita l’ulteriore censura, con la quale il giudice *a quo* lamenta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in riferimento alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l’intervento dei Comuni di Alezio, Castrì, Copertino, Cutrofiano, Giurdignano, Levrano, Melissano, Melpignano, Minervino, Presicce, San Cesario di Lecce, Taurisano, Carpignano Salentino, Castrignano del Capo, Cursi, Melendugno, Poggiardo, Soletto, Sternatia, Surano e Tiggiano;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), nella parte in cui prevede che «[a]gli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l’aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

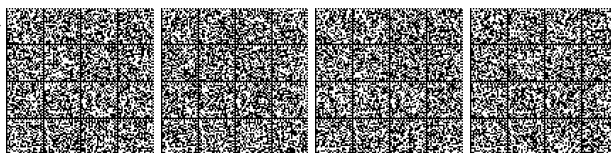
Daria de PRETIS, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



n. 86

Sentenza 7 marzo - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti pubblici - Soppressione dell'ente pubblico economico denominato Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari e trasferimento dei compiti e attribuzioni alla Camera di commercio di Parma.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 7, comma 20.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, nel procedimento vertente tra l'Associazione nazionale degli industriali delle conserve alimentari vegetali (ANICAV) ed altri e la Camera di commercio, industria, artigianato, agricoltura di Parma ed altri, con sentenza del 9 ottobre 2014, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione dell'Associazione nazionale degli industriali delle conserve alimentari vegetali (ANICAV) ed altri, della Camera di commercio, industria, artigianato, agricoltura (CCIAA) di Parma, della Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari azienda speciale della (CCIAA) di Parma (SSICA), fuori termine, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Angelo Clarizia per l'Associazione nazionale degli industriali delle conserve alimentari vegetali (ANICAV) ed altri, Franco Gaetano Scoca per la Camera di commercio, industria, artigianato, agricoltura di Parma e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, con sentenza non definitiva del 9 ottobre 2014, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui ha disposto la soppres-



sione della Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari (di seguito: SSICA) ed il trasferimento dei relativi compiti ed attribuzioni alla Camera di commercio di Parma.

2.- Nel giudizio principale, l'Associazione nazionale industriali conserve alimentari vegetali (ANICAV) e tre società di capitali operanti nel settore delle conserve alimentari hanno impugnato davanti al TAR per l'Emilia-Romagna, sezione distaccata di Parma: la delibera della Camera di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura (d'ora in poi, anche CCIAA) di Parma in data 14 giugno 2010, n. 116, che, ai sensi del citato art. 7, comma 20, ha costituito l'Azienda speciale della Camera di commercio di Parma, denominata Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari; il decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro dell'economia, del 1° aprile 2011, recante «Tempi e modalità di trasferimento dei compiti e delle attribuzioni, del personale e delle risorse strumentali e finanziarie delle sopresse Stazioni sperimentali per l'industria»; la delibera di detta Camera di commercio del 4 luglio 2011, n. 143, che ha confermato le determinazioni assunte in ordine alla costituzione della predetta azienda speciale.

Il TAR, con sentenza del 30 marzo 2012, n. 138, ha dichiarato il ricorso inammissibile, per difetto di interesse. Avverso detta pronuncia hanno proposto appello le soccombenti ed il Consiglio di Stato, con sentenza del 9 ottobre 2014: ha deciso l'impugnazione limitatamente alla censurata declaratoria di inammissibilità; ai fini della decisione di merito, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 7, comma 20, che ha sollevato, disponendo la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti a questa Corte.

2.1.- Posta questa premessa, il provvedimento di rimessione deduce che la norma censurata ha disposto la soppressione degli enti pubblici economici statali denominati Stazioni Sperimentali per l'industria, trasferendo compiti ed attribuzioni alle camere di commercio indicate nell'allegato 2 del d.l. n. 78 del 2010, individuando in quella di Parma l'ente conferitario della SSICA.

La CCIAA di Parma, con la delibera impugnata, ha costituito l'Azienda speciale, denominata Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari, prima che la legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010 inserisse nel testo del censurato art. 7, comma 20, ultimo alinea, la previsione che ha attribuito ad un decreto ministeriale la fissazione di tempi e modalità del trasferimento dei compiti in esame.

Le ricorrenti hanno eccepito l'illegittimità di detta delibera, perché adottata prima di tale decreto ministeriale ed in relazione ad ulteriori profili, censurando anche, con motivi aggiunti, gli atti sopravvenuti (il citato d.m. del 1° aprile 2011; la delibera camerale del 4 luglio 2011, n. 143).

2.2.- Il giudice *a quo*, dopo avere illustrato gli argomenti a conforto della ritenuta fondatezza del primo motivo di appello e dell'esistenza dell'interesse delle parti attrici, deduce che la sollevata questione sarebbe rilevante, poiché il richiamato art. 7, comma 20, costituisce la base giuridica di tutti gli atti impugnati.

2.3.- Nel merito, il rimettente osserva che la norma in esame è collocata nel Capo II del d.l. n. 78 del 2010, il cui titolo («Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi») dimostrerebbe che *ratio* della stessa sarebbe stata di realizzare «un significativo risparmio di spesa attraverso la soppressione di enti ritenuti costosi per l'erario e non più strategici per il perseguimento dell'interesse pubblico nazionale» e, appunto per questo, ne evidenzerebbe l'irragionevolezza.

La soppressa Stazione Sperimentale era infatti finanziata in misura preponderante con i contributi delle imprese del settore conserviero e, dunque, non sussisterebbe «la primaria finalità perseguita dal legislatore, coincidente con esigenze di risparmio della spesa pubblica».

2.3.1.- Secondo il giudice *a quo*, la norma violerebbe il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), realizzando una discriminazione tra gli operatori economici dell'industria conserviera. Quelli di essi che non hanno la propria sede nella provincia di Parma godrebbero di minore rappresentatività negli organi camerale rispetto agli imprenditori che in questa hanno la loro sede e, dunque, «potrebbero essere discriminati» nella determinazione delle politiche gestionali e nelle scelte strategiche della Azienda speciale.

2.3.2.- Il trasferimento dei compiti e delle funzioni in esame alla CCIAA di Parma si porrebbe, altresì, in contrasto con i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), poiché essa «non ha competenze e strutture adeguate ad assicurare il corretto ed unitario esercizio delle funzioni trasferite su tutto il territorio nazionale».

Il principio di imparzialità sarebbe leso, poiché la CCIAA di Parma, per legge e per statuto, dovrebbe perseguire gli interessi dei propri iscritti e del tessuto economico della provincia; conseguentemente, «non appare ente adeguato a svolgere in modo imparziale le attribuzioni conferite in favore di tutti gli imprenditori del settore conserviero operanti a livello nazionale».

Ad avviso del rimettente, il citato art. 7, comma 20, violerebbe, dunque, i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 Cost.). L'allocazione delle funzioni amministrative ad un livello prossimo ai destinatari delle



stesse è aderente al modello di sussidiarietà verticale delineato dalla Costituzione, purché ne sia garantito il corretto ed omogeneo esercizio. Tuttavia, nella specie, la dimensione locale della camera di commercio, «non sembrerebbe prima facie compatibile con l'ottimale ed unitario esercizio di quelle funzioni in favore di tutti gli operatori della industria conserviera nazionale». L'art. 1 della legge 29 dicembre 1983, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), imprimerebbe alle stesse «un perimetro d'azione necessariamente localistico che appare inconciliabile, proprio in corretta applicazione del principio di sussidiarietà, con la proficua tutela di interessi di categoria che trascendono l'ambito strettamente locale».

Il recupero della rappresentatività degli interessi a livello nazionale neppure potrebbe avvenire «a livello di Union-camere», la quale, in virtù delle previsioni del relativo statuto e dell'art. 7 della legge n. 580 del 1993, rappresenta gli interessi generali delle camere di commercio presenti sul territorio nazionale. Tale rappresentanza, in quanto riferita agli interessi generali del sistema camerale italiano, non inciderebbe sulla sfera di autonomia di ciascuna camera di commercio, sui compiti e sulle funzioni attribuite alle stesse, ancora più quando, come nella specie, siano state trasferite ad organismi appositamente istituiti, posti sotto la vigilanza dell'ente camerale territoriale.

3.- L'ANICAV, in persona del legale rappresentante, la Agricola Tre Valli scarl, la Doria spa, la Salvati Mario & C. spa (ognuna in persona del rispettivo legale rappresentante), appellanti nel giudizio principale, si sono costituite nel giudizio davanti a questa Corte, chiedendo che la sollevata questione sia dichiarata fondata.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica le parti fanno proprie le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza e fondatezza della questione. A loro avviso, tenuto conto delle modalità del finanziamento delle Stazioni Sperimentali, la norma sarebbe irragionevole, poiché non realizza il risparmio di spesa, che dovrebbe costituire la finalità. L'art. 97 Cost. sarebbe leso, poiché le camere di commercio, in ragione delle competenze territorialmente e funzionalmente limitate ad esse attribuite, non garantirebbero il corretto svolgimento dei compiti in esame. Il principio di imparzialità sarebbe, inoltre, vulnerato, dato che le imprese conserviere non aventi sede nella provincia di Parma godrebbero di minore rappresentatività negli organi di amministrazione dell'azienda speciale.

Secondo le parti, l'ordinanza di rimessione avrebbe convincentemente motivato la violazione dell'art. 118 Cost. La norma censurata avrebbe attuato un «decentramento inopportuno, inadeguato rispetto all'oggetto dell'attività in questione», tenuto conto della dimensione nazionale della stessa e del carattere locale della camera di commercio.

4.- Nel giudizio si è altresì costituita la CCIAA di Parma (resistente nel giudizio principale), in persona del presidente *pro tempore*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile (per la mancata verifica della possibilità di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata) e comunque infondata.

4.1.- A suo avviso, il citato art. 7, comma 20, mira a realizzare non una mera riduzione della spesa pubblica, bensì una «stabilizzazione finanziaria», conseguibile attraverso «diversi ed autonomi meccanismi» (analiticamente indicati), riservati alla discrezionalità del legislatore, garantita anche dal mancato aumento della stessa.

Finalità della disposizione sarebbe quella di assicurare detta stabilizzazione, senza prevedere «nuove spese pubbliche», dato che le risorse delle aziende speciali sono costituite dai contributi versati dagli imprenditori di settore (art. 23 del regio decreto 31 ottobre 1923, n. 2523, recante «Riordinamento dell'istruzione industriale»; decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 540, recante «Riordino delle stazioni sperimentali per l'industria, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59»). Inoltre, essa avrebbe realizzato un riassetto strumentale a garantire la «competitività economica» delle aziende speciali e delle camere di commercio, in coerenza con le complessive finalità del d.l. n. 78 del 2010.

4.2.- La censura riferita all'art. 3 Cost. muoverebbe poi da un'identificazione della natura, dei compiti e delle funzioni delle camere di commercio non convincente, poiché non terrebbe conto delle modifiche introdotte alla legge n. 580 del 1993 dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23 (Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99), in particolare, ai commi 1 e 2 dell'art. 1 di detta legge.

Le camere di commercio avrebbero, infatti, una «funzione di supporto e di promozione» di interessi economici generali e nazionali, «perseguiti a livello territoriale attraverso l'istituzione di articolazioni autonome, nello specifico l'Azienda speciale». Quest'ultima non sarebbe asservita alle industrie conserviere della provincia di Parma, mentre l'art. 2, comma 4, della legge n. 580 del 1993 stabilisce che, «Per il raggiungimento dei propri scopi, le camere di commercio, promuovono, realizzano e gestiscono strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, direttamente o mediante la partecipazione, secondo le norme del codice civile, con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società».

La constatazione che le ricorrenti hanno ripetutamente fruito dei servizi dell'Azienda speciale dimostrerebbe l'inesistenza della eccepita disparità di trattamento. In ogni caso, non sussisterebbe il dedotto difetto di rappresentatività,



in quanto lo statuto della stessa prevede che tutte le associazioni di categoria e gli operatori non aventi sede in detta provincia, «a rotazione entrano a far parte» del consiglio di amministrazione.

4.3.- La censura riferita all'art. 97 Cost. sarebbe infondata, poiché le funzioni di supporto e di promozione di interessi generali non sarebbero «incompatibili con l'onere di gestire in sede locale una struttura che, per volontà del legislatore, presta servizi a livello nazionale». È stato, inoltre, ragionevolmente previsto che le stesse siano espletate da un'azienda speciale, costituente articolazione autonoma della CCIAA di Parma, che godrebbe di un ampio margine di indipendenza.

Non sarebbe, infine, corretta l'enfaticizzazione della «dimensione locale dell'istituto camerale» e sarebbe infondata la denunciata violazione dell'art. 118 Cost. Le camere di commercio espletano, infatti, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese e, tenuto conto della natura, dell'organizzazione e dei compiti delle stesse, garantirebbero l'adeguata cura degli interessi in gioco.

5.- Nel giudizio si è costituita anche la Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari, Azienda speciale della Camera di commercio di Parma (resistente nel processo principale), in persona del legale rappresentante, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile, ovvero manifestamente infondata.

Secondo la parte, la norma mira ad assicurare la «competitività economica» della stazione sperimentale, finalità congruamente conseguita, mediante l'attribuzione dei relativi compiti alla camera di commercio, le cui funzioni, in virtù della legge n. 580 del 1993, neppure sono limitate all'ambito esclusivamente provinciale.

6.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, nell'atto di intervento ed in una successiva memoria, ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

6.1.- A suo avviso, finalità della norma in esame sarebbe quella di migliorare la competitività del sistema economico, conseguita mediante una misura concernente un ambito riservato all'ampia discrezionalità del legislatore. Sarebbe poi inesatta l'enfaticizzazione della dimensione locale delle camere di commercio, perché queste possono espletare funzioni che trascendono l'ambito locale. Il recupero della rappresentatività degli interessi sarebbe poi garantito «a livello di Unioncamere». Il Consiglio di Stato ha, peraltro, ritenuto legittimo l'esercizio da parte dello Stato del potere regolamentare nella materia *de qua* («Sezione consultiva atti normativi, 10 gennaio 2005, n. 150/2001»), ricadendo le funzioni in esame nel novero delle competenze dell'art. 117, terzo comma, Cost. Il riconoscimento costituzionale degli enti di autonomia funzionale (art. 118 Cost.) permetterebbe che alcuni processi decisionali facciano capo a soggetti diversi dall'amministrazione statale.

L'Avvocatura generale ripercorre l'evoluzione della disciplina delle Stazioni Sperimentali per l'Industria e ricorda che l'art. 23, quarto comma, del regio decreto 31 ottobre 1923, n. 2523 (Riordinamento dell'istruzione industriale), nel testo modificato dall'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1948, n. 718 (Pagamento degli emolumenti del personale di ruolo delle Stazioni sperimentali per l'industria), ha fissato le modalità della contribuzione da parte delle imprese. Il d.lgs n. 540 del 1999 ne ha realizzato il riordino, configurandole come «enti pubblici economici» (art. 2, comma 1), muniti di potestà statutaria (art. 3); da ultimo, le stesse sono state soppresse dalla norma censurata.

Quest'ultima ha demandato ad un decreto interministeriale l'individuazione dei tempi e delle modalità di trasferimento dei compiti e delle attribuzioni in esame, stabiliti dal richiamato d.m. 1° aprile 2011. A questo si è conformata la CCIAA di Parma, con la delibera del 4 luglio 2011, n. 143, che ha dato continuità alla dimensione nazionale dell'attività svolta.

Secondo l'interveniente, l'allocazione delle funzioni in questione presso l'Azienda speciale non avrebbe alterato il rilievo nazionale delle stesse, anche «perché le Camere di commercio non sono enti locali» e possono svolgere, con ampi margini di indipendenza, compiti di interesse generale per il settore delle imprese, come è accaduto per tutte le altre Stazioni Sperimentali. La collocazione dell'Azienda speciale presso la CCIAA di Parma non ne comporterebbe l'asservimento alle industrie conserviere della provincia, tenuto conto anche dell'art. 2, comma 4, della legge n. 580 del 1993 e delle disposizioni contenute nell'art. 1 del citato d.m. 1° aprile 2011 (puntualmente riportate dall'interveniente).

Lo statuto dell'Azienda speciale ha, inoltre, previsto che tutte le associazioni di categoria (e le imprese non aventi sede nella provincia), fanno parte, a rotazione, del consiglio di amministrazione, con conseguente infondatezza della denunciata violazione del principio di eguaglianza. Le funzioni di supporto e promozione degli interessi generali delle imprese bene possono essere espletate da una struttura che, per volontà del legislatore, svolge un servizio a livello nazionale, e ciò grazie anche alla scelta di istituire un'azienda speciale, articolazione autonoma che gode di margini di indipendenza.



L'infondatezza della censura riferita all'art. 118 Cost., ad avviso dell'interveniente, sarebbe confortata dalle sentenze della Corte costituzionale n. 477 del 2000 (secondo cui le camere di commercio entrano «a pieno titolo, formandone parte costituente, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione») e n. 374 del 2007 (in quanto ha sottolineato che alle camere di commercio fanno capo «funzioni d'interesse generale per il sistema delle imprese» e «funzioni di supporto e di promozione» di interessi economici generali e nazionali).

Le disposizioni del richiamato d.m. 1° aprile 2011 (esaminate in dettaglio dall'Avvocatura Generale) garantirebbero, infine, l'unitario ed efficiente esercizio delle funzioni trasferite, ragionevolmente attribuite agli enti più prossimi all'area di riferimento delle singole Stazioni Sperimentali, nell'interesse di tutte le imprese interessate. L'attribuzione al Ministero dello sviluppo economico delle funzioni di collegamento e di confronto con la camera di commercio e di approvazione dei criteri di determinazione e la misura dei contributi assicurerebbero il «mantenimento a livello centrale di decisioni di evidente interesse nazionale».

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui ha disposto la soppressione della Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari (di seguito: SSICA) ed il trasferimento dei relativi compiti ed attribuzioni alla Camera di commercio di Parma.

1.1.- Secondo il rimettente, *ratio* della disposizione sarebbe stata quella di realizzare «un significativo risparmio di spesa attraverso la soppressione di enti ritenuti costosi per l'erario»; detta norma sarebbe dunque irragionevole, dato che la soppressa SSICA e l'Azienda speciale che ora ne espleta i compiti sono finanziate in misura preponderante con i contributi delle imprese del settore conserviero.

La norma realizzerebbe, inoltre, una discriminazione tra gli operatori economici del settore dell'industria conserviera, tenuto conto della minore rappresentatività garantita negli organi camerali dell'azienda speciale a quelli di essi che non hanno sede nella provincia di Parma.

I principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) sarebbero lesi, in quanto la Camera di commercio di Parma sarebbe priva di competenze e strutture adeguate ad assicurare il corretto ed unitario esercizio su tutto il territorio nazionale delle funzioni trasferite e, per legge e per statuto, dovrebbe curare gli interessi dei propri iscritti e del tessuto economico della provincia. Pertanto, la stessa «non appare ente adeguato a svolgere in modo imparziale le attribuzioni conferite».

La norma recherebbe, infine, *vulnus* all'art. 118 Cost., perché l'allocazione dei compiti in esame presso la Camera di commercio di Parma non costituirebbe soluzione adeguata, efficiente ed in grado di assicurarne il corretto ed omogeneo esercizio, dal momento che questa ha «un perimetro d'azione necessariamente localistico che appare inconciliabile, proprio in corretta applicazione del principio di sussidiarietà, con la proficua tutela di interessi di categoria che trascendono l'ambito strettamente locale».

2.- Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari, Azienda speciale della Camera di commercio di Parma (parte nel giudizio *a quo*), avvenuta con atto pervenuto il 18 maggio 2015 (spedito il 12 maggio 2015), quindi, oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), computato come è previsto dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, essendo tale termine, per costante giurisprudenza di questa Corte, perentorio (tra le più recenti, sentenze n. 219, n. 84 e n. 57 del 2016).

3.- Sempre in linea preliminare, occorre osservare che la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Consiglio di Stato con «sentenza», con cui ha deciso «parzialmente e non definitivamente» l'appello, dichiarando ammissibile il ricorso di primo grado. Il giudice *a quo* non ha, dunque, definito il processo; a tale scopo, ha infatti ritenuto rilevante la questione di legittimità costituzionale, che ha proposto con detto provvedimento, disponendo altresì la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti a questa Corte.

L'adozione di due provvedimenti (una sentenza non definitiva ed un'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi) in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto) non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di quello costituente ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via



incidentale, dato che risulta osservato l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 ed il giudizio principale non è stato definito (sentenza n. 94 del 2009).

3.1.- Il provvedimento di rimessione ha motivato la rilevanza della questione, osservando che «tutti gli atti in primo grado impugnati hanno assunto a base giuridica la disposizione» censurata e, quindi, l'eventuale fondatezza della stessa ne comporterebbe «l'annullamento per invalidità derivata». Si tratta di argomentazione plausibile, con conseguente ammissibilità, sotto questo profilo, della questione (per tutte, sentenze n. 203, n. 200 e n. 133 del 2016).

3.2.- Esigenze di chiarezza espositiva rendono opportuno esaminare le eccezioni di inammissibilità della Camera di commercio di Parma e dell'interveniente unitamente ai profili di merito delle censure, tenuto anche conto del contenuto delle stesse.

3.3.- Ancora in linea preliminare, va infine osservato che, in data successiva all'ordinanza di rimessione, l'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23 (Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99).

Tale delega è stata esercitata con l'emanazione del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

Le norme sopravvenute non hanno tuttavia modificato il censurato art. 7, comma 20; ciò è sufficiente ad escludere che lo *ius superveniens* imponga la restituzione degli atti. Peraltro, benché sia indubbio che, come osservato dal Consiglio di Stato, detto decreto legislativo abbia «avvia[to] una profonda riforma dell'intero sistema» camerale (Sezione normativa, parere del 20 ottobre 2016, n. 2155/2016), lo stesso neppure ha introdotto innovazioni in grado di rendere anche solo opportuna una rivalutazione delle censure da parte del rimettente.

4.- Nel merito, la questione non è fondata, nei sensi di cui in motivazione.

4.1.- Il rimettente censura la norma in esame in riferimento all'art. 3 Cost., denunciandone, sotto un primo profilo, l'irragionevolezza intrinseca, per incoerenza rispetto alla finalità della stessa, identificata nel conseguimento di un risparmio di spesa.

Relativamente a questo profilo, va ricordato che questa Corte ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di «razionalità» della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 87 del 2012). Il principio di ragionevolezza è dunque lesa quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (sentenza n. 416 del 2000). Tuttavia, «non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 434 del 2002), consistendo il giudizio di ragionevolezza in un «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la «causa» normativa che la deve assistere» (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007) che, «quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile» (sentenza n. 46 del 1993).

Alla luce di detti principi, l'enfaticizzazione della realizzazione di un risparmio di spesa, nei termini sostenuti dal rimettente, non è corretta. Il d.l. n. 78 del 2010 reca, infatti, «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica». Quest'ultima locuzione, autonomamente valutabile, è richiamata nella premessa del decreto, nella quale è sottolineata l'esigenza di «emanare disposizioni» anche «per il rilancio della competitività economica». La soppressione di determinati enti pubblici e le modalità di allocazione delle relative funzioni sono state dunque altresì ispirate all'esigenza, espressamente enunciata, di accrescere la competitività, attraverso un'opera di razionalizzazione organizzativa.

La verifica della coerenza finalistica della norma va, inoltre, condotta avendo riguardo all'evoluzione della disciplina delle Stazioni Sperimentali per l'industria.

Queste ultime sono organizzazioni di risalente tradizione, che svolgevano, in collaborazione con i settori produttivi di riferimento, attività di sperimentazione e di ricerca industriale finalizzate al sostegno della competitività delle imprese. La SSICA fu istituita con decreto reale del 2 luglio 1922, n. 1396 (Regia Stazione sperimentale per l'industria delle Conserve Alimentari in Parma), con sede presso i locali forniti dalla Camera di commercio di Parma, all'esito di un'evoluzione che rinviene le sue radici alla fine del 1800 ed aveva visto assumere da parte delle industrie di settore del territorio parmigiano una funzione di rilievo. Anteriormente, e successivamente, sono state istituite altre Stazioni



Sperimentali, tutte connotate, fin dalle origini, dalla localizzazione in base al criterio della pertinenza e rilevanza dell'industria di riferimento in relazione ad una determinata area territoriale. Il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 540 (Riordino delle stazioni sperimentali per l'industria, a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59) le ha configurate quali «enti pubblici economici» sottoposti «alla vigilanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato» (art. 2, comma 1), senza tuttavia introdurre modificazioni sostanziali all'attività delle stesse (primariamente consistente nella «attività di ricerca industriale e attività di sviluppo precompetitiva», art. 2, comma 2, lettera a) ed al criterio di localizzazione, tenuto conto dell'inerenza dell'attività di ricerca e sperimentazione ai settori produttivi peculiarmente sviluppati in determinate aree territoriali del Paese.

La norma censurata ha, infine, disposto la soppressione delle Stazioni Sperimentali, prevedendo che la relativa attività sia svolta dalle camere di commercio nella cui circoscrizione territoriale esse avevano sede, demandando ad un decreto interministeriale l'individuazione di «tempi e concrete modalità di trasferimento dei compiti».

Nel quadro della lunga e complessa evoluzione della disciplina delle Stazioni Sperimentali, il citato art. 7, comma 20, ha realizzato una soluzione riconducibile - come dedotto dall'interveniente e dalla Camera di commercio di Parma - all'ampia discrezionalità spettante al legislatore ordinario nella scelta delle misure organizzative. Tale scelta non è stata manifestamente irragionevole, in quanto ispirata all'esigenza di razionalizzarne l'organizzazione, in vista del recupero della competitività economica, tenendo conto delle finalità, delle origini (anche storiche) delle Stazioni Sperimentali e delle ragioni della costante localizzazione delle stesse sulla scorta del criterio di inerenza dell'attività a determinate realtà produttive primariamente esistenti in dati ambiti territoriali. La norma in esame non ha appunto avuto ad oggetto soltanto la SSICA, ma ha realizzato un intervento che ha interessato tutte le Stazioni Sperimentali.

4.2.- Il secondo profilo di censura concernente l'art. 3 Cost. consiste in argomentazioni inscindibilmente connesse con quelle svolte in relazione agli art. 97 e 118 Cost. Le deduzioni inerenti a quest'ultimo parametro costituzionale sono, infatti, prive di autonomia, poiché convergono tutte nel denunciare l'ipotizzata inidoneità delle camere di commercio a svolgere compiti non connotati da dimensione localistica (tenuto conto delle competenze alle stesse spettanti e delle strutture delle quali dispongono) e, quindi, vanno esaminate congiuntamente.

4.2.1.- Anche in relazione a detto profilo, la questione non è fondata.

4.2.2.- Il contenuto delle censure impone di ricordare che le Camere di commercio, fin dalla loro istituzione (con legge 6 luglio 1862, n. 680, recante «Per l'istituzione e l'ordinamento delle camere di commercio ed arti») hanno assunto un duplice volto: da un lato organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall'altro strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere successivamente (con la legge 20 marzo 1910, n. 121, recante «Riordinamento delle camere di commercio e arti del regno» e con il regolamento di attuazione approvato con regio decreto 19 febbraio 1911, n. 245) la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica.

La qualificazione di ente pubblico fu mantenuta con la riforma realizzata negli anni venti del secolo scorso. Il successivo sviluppo fu caratterizzato, tra l'altro, dallo svolgimento di funzioni loro demandate quali nuovi organi periferici dello Stato, alle dipendenze del Ministro delle corporazioni (sotto forma di Consigli provinciali dell'economia corporativa, in cui erano state trasformate le Camere di commercio) e, in seguito, del Ministro dell'industria e del commercio, allorché furono ricostituite come enti, a circoscrizione provinciale, di coordinamento e rappresentanza degli interessi commerciali, industriali ed agricoli della provincia e fu avviato il ripristino della elezione degli organi da parte della categorie, attuato infine con la legge n. 580 del 1993. Le camere di commercio risultarono titolari di funzioni proprie e di funzioni delegate da parte di amministrazioni statali, come affermato da questa Corte, sottolineando appunto che «l'organizzazione delle Camere di commercio interessa anche lo Stato» (sentenza n. 15 del 1957).

Tale natura delle Camere di Commercio è stata sostanzialmente mantenuta successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), fino a quando la legge n. 580 del 1993 le ha configurate quali «enti autonomi di diritto pubblico», stabilendo che «svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali» (art. 1, comma 1).

La legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), ha portato a più coerente svolgimento il disegno del d.P.R. n. 616 del 1977, allentando i controlli statali. Nondimeno, il riferimento all'ambito locale non è stato ritenuto limitativo dell'attività svolta e non ha impedito alle camere di commercio, anche dopo le riforme realizzate con la legge n. 580 del 1993 e con il d.lgs. n. 23 del 2010, di svolgere funzioni di interesse generale, necessarie per la tutela dei consumatori e per la promozione di attività economiche.

È stato infatti previsto che le camere di commercio possono incidere sullo stato soggettivo degli operatori economici attraverso, ad esempio, la tenuta del registro delle imprese o di taluni albi professionali (art. 2, comma 2, lettera a, della legge n. 580 del 1993). Ad esse sono state attribuite le funzioni degli Uffici metrici provinciali e di taluni uffici



periferici del Ministero (art. 20, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»); presso le stesse è stato individuato un responsabile delle attività finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica, con particolare riferimento ai compiti in materia di controllo di conformità dei prodotti e strumenti di misura già svolti da detti uffici (art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998); è stato previsto che i comuni possono stipulare convenzioni con le camere di commercio, per la realizzazione dello sportello unico (art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998); è stata stabilita la possibilità di svolgere compiti di ausilio dello Stato nell'attività di programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione (art. 24, comma 1, lettera c, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59»); è stata prevista la facoltà di «costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti», di «predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti» e di «promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti» (art. 2, comma 2, lettere g, h, i, della legge n. 580 del 1993).

Tale quadro è stato confermato dalle leggi di attuazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, anche alla luce del disposto dell'art. 7, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Peraltro, se la disciplina vigente alla data di emanazione della norma censurata stabiliva che «le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, esercitano, inoltre, le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle regioni, nonché i compiti derivanti da accordi o convenzioni internazionali, informando la loro azione al principio di sussidiarietà» (art. 2, comma 1, della legge n. 580 del 1983), le modifiche da ultimo realizzate dal d.lgs. n. 219 del 2016 neppure hanno segnato una deriva esclusivamente localistica dei compiti delle stesse (come risulta anche dall'art. 2, comma 4, della legge n. 580 del 1993, nel testo modificato da detto decreto legislativo).

È accaduto, quindi, che sino alla legge n. 580 del 1993 carattere locale degli interessi e matrice statale degli organi chiamati a rappresentarli convivevano in una figura istituzionale difficilmente definibile. Detta legge ha configurato la camera di commercio quale ente pubblico «che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sentenza n. 477 del 2000). Da ultimo, questa Corte ha affermato che l'art. 1, comma 1, della legge n. 580 del 1993 «non contempla affatto l'asserita attribuzione a dette Camere della natura di enti locali, ma sancisce che [...] sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale» (sentenza n. 29 del 2016), retti dal principio di sussidiarietà, ai quali sono attribuiti compiti che, se necessario, possono essere disciplinati in «maniera omogenea in ambito nazionale» (sentenza n. 374 del 2007).

Le modifiche da ultimo realizzate, benché pregnanti, non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio. È stata infatti realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, confermando, tra le altre: l'attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico (vedi l'art. 2, comma 2, lettere a, c, nonché l'art. 4 della legge n. 580 del 1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 219 del 2016).

4.2.3.- Il quadro di riferimento nel quale è stata realizzata la scelta operata con la norma censurata (peraltro, con riguardo a tutte le Stazioni Sperimentali) dimostra che l'attribuzione dei compiti alle camere di commercio, tenuto conto della loro natura e dell'ampia e composita gamma di funzioni loro conferite, non è (e non è mai stata) imprescindibilmente correlata alla necessaria dimensione localistica dell'interesse e soltanto esige che la relativa scelta appaia giustificata in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011), come è appunto accaduto.

La complessiva considerazione delle origini storiche delle Stazioni Sperimentali, del radicamento delle stesse in determinati ambiti territoriali, in correlazione con la tipologia delle attività produttive, apprezzate alla luce della natura e dei compiti svolti dalle camere di commercio, rendono dunque non manifestamente irragionevole ed ingiustificata la scelta del legislatore di attribuire a quella di Parma i compiti in passato svolti dalla soppressa Stazione Sperimentale conserviera, sulla scorta di un criterio generale, applicato a tutte le altre, pure sopresse, Stazioni sperimentali.

4.3.- La censura riferita all'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, non è infine fondata, poiché della norma può essere fornita un'interpretazione costituzionalmente orientata (della quale il giudice è onerato; per tutte, sentenza n. 204 del 2016).



L'art. 7, comma 20, del d.l. n. 78 del 2010 stabilisce, infatti, che con decreto interministeriale «sono individuati tempi e concrete modalità di trasferimento dei compiti e delle attribuzioni» spettanti alle Stazioni Sperimentali.

Gli ordinari criteri ermeneutici rendono possibile affermare che la formulazione della norma è tale da consentire ed imporre modalità attuative che assicurino sia la rappresentatività di tutti gli imprenditori interessati dall'attività delle Stazioni Sperimentali (nei limiti e nei modi resi necessari anche dalla specificità di quest'ultima), sia il rilievo nazionale della stessa. Eventuali discriminazioni che dovessero essere realizzate in relazione a detti profili non sarebbero dunque riconducibili alla norma e - qualora dovessero essere riscontrate - costituirebbero effetto delle modalità di attuazione stabilite con gli atti a ciò preordinati, soggetti al sindacato del giudice amministrativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli art. 3, 97 e 118 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_170086

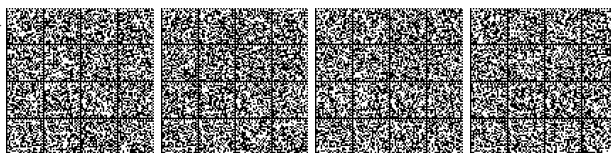
N. 87

Sentenza 22 marzo - 13 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione abitativa registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011 e prorogati dall'art. 5, comma 1-ter, del d.l. n. 47 del 2014 - Misura del canone locativo o indennità di occupazione dovuti dai conduttori tra la data di entrata in vigore del citato d.lgs. e il 16 luglio 2015.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 59, nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo).



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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), promossi dal Tribunale ordinario di Roma con ordinanze del 17 marzo e del 27 maggio 2016, iscritte ai nn. 133 e 219 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 28 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di G. C. V. ed altro, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Guido Lanciano per G. C. V. ed altro e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di due distinti giudizi - relativi a contratti di locazione tardivamente registrati su iniziativa dei conduttori ed aventi analogamente ad oggetto la richiesta, delle rispettive parti locatrici, di condanna dei conduttori medesimi al pagamento della differenza tra il canone pattuito e quello autoridottosi dai convenuti in forza dell'art. 3, comma 8, lettera c), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), per il quale, in caso di tardiva registrazione del contratto, il conduttore, che ne avesse consentito l'emersione, era autorizzato a corrispondere il corrispettivo locatizio in «misura pari al triplo della rendita catastale» dell'immobile - il Tribunale ordinario di Roma, premessane la rilevanza, ha sollevato, con le due ordinanze in epigrafe, di identico tenore, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), a tenore del quale «per i conduttori che, per gli effetti della disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, prorogati dall'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, hanno versato, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 al giorno 16 luglio 2015, il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011, l'importo del canone di locazione dovuto ovvero dell'indennità di occupazione maturata, su base annua è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato».

Secondo il rimettente, la disposizione denunciata violerebbe l'art. 136 della Costituzione, eludendo il «giudicato (sostanziale)» di cui alla sentenza di questa Corte n. 50 del 2014, dichiarativa della illegittimità costituzionale dei citati commi 8 e 9 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011, nonostante le «precise ed inequivoche indicazioni», sulla intangibilità di quel decisum, di cui alla successiva sentenza n. 169 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche del comma 1-ter dell'art. 5 del decreto-legge (di proroga) 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80.



La norma censurata contrasterebbe, altresì, con l'art. 3 Cost., attesa la coesistenza - nel testo dell'art. 13 della legge n. 431 del 1998 (come sostituito dall'art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015) - della denunciata disposizione sub comma 5 con quella di cui al successivo comma 6, prevedente una più equa e congrua riduzione del canone per l'ipotesi di registrazione del contratto di locazione oltre il prescritto termine di giorni trenta.

2.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 133 del 2016, si sono costituite le parti convenute nel processo *a quo*, le quali, nel contestare la fondatezza della questione, hanno, tra l'altro, sostenuto che, con la norma denunciata, il legislatore avrebbe «“premiato” i conduttori che con il loro comportamento hanno svolto un'azione di “cittadinanza attiva” e di contrasto all'evasione, provvedendo a registrare i contratti in vigenza della normativa (dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 50 del 2014 non per un motivo di merito, ma per un mero motivo di errore in procedendo)», e a tal fine, appunto, avrebbe inserito una disposizione transitoria che li «salvaguardasse [...] da sfratti per morosità o da richieste di pagamento di canoni per il periodo di vigenza della norma». A ciò aggiungendo che la «eventuale dichiarazione di incostituzionalità di tale norma, invece, premierebbe un evasore fiscale che, pur non avendo versato le imposte per gli anni in cui ha percepito il canone di un contratto non registrato, ottiene una sentenza che legittima il suo operato».

2.1.- Successiva memoria delle stesse parti è stata presentata oltre il termine perentorio di cui all'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso, a sua volta, per la manifesta infondatezza della questione sollevata.

A suo avviso - posto che, né con la sentenza n. 50 del 2014, né con la successiva sentenza n. 169 del 2015, vi è stato «uno scrutinio della correttezza delle disposizioni censurate quanto agli obiettivi che il Legislatore intendeva conseguire», non vi sarebbe «alcuna preclusione» nella «definizione degli strumenti per fare emergere i contratti di locazione in nero».

La disposizione censurata presenterebbe, comunque, «caratteri d'indubbia novità rispetto a quella recata dal comma 1-ter dell'art. 5 del d.l. n. 47 del 2014 e quella previgente di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011, sia in riferimento all'«arco temporale della disciplina retroattiva», limitato al 16 luglio 2015, rispetto a quello del 31 dicembre 2015 in precedenza stabilito, sia per ciò che riguarda l'ammontare dell'importo del canone dovuto, «privo della componente dell'adeguamento pari al 75 per cento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo».

Sottolinea ancora la difesa erariale, con memoria successivamente depositata, come la disposizione suddetta sia intesa a «sanare un enorme contenzioso giudiziario insorto tra proprietari e inquilini sfrattati per morosità», introducendo una disciplina «sotto alcuni aspetti analoga» a quella dichiarata illegittima per eccesso di delega, ma con l'effetto di «ridisciplinare la materia con l'intento di chiudere in maniera tombale le controversie pendenti».

Considerato in diritto

1.- La legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», al comma 59 del suo art. 1 - sostituendo l'art. 13 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) - testualmente prescrive (sub comma 5 del novellato art. 13) che «per i conduttori che, per gli effetti della disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, prorogati dall'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, hanno versato, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 al giorno 16 luglio 2015, il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011, l'importo del canone di locazione dovuto ovvero dell'indennità di occupazione maturata, su base annua, è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato».

2.- Chiamato ad applicare detta norma (nelle controversie di cui si è detto nel Ritenuto in fatto), il Tribunale ordinario di Roma, con le due ordinanze in epigrafe, di pressochè identico tenore, ne ha rimesso a questa Corte la verifica di costituzionalità, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 136 e 3 della Costituzione.

Il rimettente ricorda, in premessa, che i commi 8 e 9 dell'art. 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale) - introduttivi di una disciplina «“premiabile” che, a beneficio dei conduttori che avessero denunciato al fisco il contratto non tempestivamente registrato dal locatore, lo integrava d'autorità (artt. 1339, 1419 c.c.) con clausole particolarmente favorevoli all'inquilino, che gli avrebbero assicurato una considerevole stabilità del rapporto locativo, a nummo uno» - sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 76 Cost., con sentenza di questa Corte n. 50 del 2014, in quanto estranei agli obiettivi ed ai criteri



della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Ricorda ancora che la successiva disposizione di cui al comma 1-ter dell'art. 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80 - con cui erano «fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23» - è stata, a sua volta, dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 136 Cost., con sentenza n. 169 del 2015, depositata il 16 luglio 2015.

E in ragione di tali premesse, ritiene che anche la disposizione di cui al comma 59 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 incorra in analoga violazione dell'art. 136 Cost., per «l'elusione del giudicato (sostanziale)» di cui alla sentenza n. 50 del 2014, «e ciò a lume sia dei numerosi arresti della Corte costituzionale, intervenuti sul tema, sia delle precise ed inequivoche indicazioni» contenute nella sentenza n. 169 del 2015, che ha «ribadito l'intangibilità del decisum di cui alla precedente pronuncia n. 50 del 2014».

Reiterando il contenuto precettivo della norma di cui all'art. 3, comma 8, lettera c), del d.lgs. n. 23 del 2011, quanto all'importo del canone annuo dovuto, la disposizione ora denunciata farebbe sì, infatti, che «i conduttori che abbiano beneficiato “degli effetti” delle disposizioni incostituzionali, continueranno a beneficiarne sine die, creando una sorta di “zona franca” dagli effetti delle declaratorie di incostituzionalità sopra nominate, [...] cogenti e vincolanti per il resto della platea dei destinatari».

Ciò per di più in contrasto con la diversa e più equa commisurazione del “canone agevolato” che l'inquilino ha il «diritto (potestativo)» di ottenere in conseguenza della registrazione tardiva del contratto, quale prevista nel medesimo contesto normativo dell'art. 13 della legge 9 dicembre del 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), come novellato dall'art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015.

Dal che, secondo il Tribunale *a quo*, la violazione anche dell'art. 3 Cost.

3.- I due giudizi - nel primo dei quali si sono costituite le parti convenute nel processo principale (per contestare la prospettazione e le conclusioni dell'ordinanza di rinvio) ed in entrambi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha chiesto dichiararsi la manifesta infondatezza della questione - stante l'identità dell'oggetto e del petitum, possono riunirsi per essere decisi con unica sentenza.

4.- È inammissibile la memoria depositata dalle parti private oltre il termine di cui all'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5.- La censura di violazione dell'art. 136 Cost. non è fondata.

5.1.- I commi 8 e 9 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011 avevano previsto - in caso di omessa o tardiva registrazione del contratto di locazione, nonché in caso di registrazione di un contratto di comodato fittizio - una rideterminazione legale della durata del rapporto in quattro anni rinnovabili, decorrenti dal momento della registrazione tardiva, e una predeterminazione del canone annuale nella misura del triplo della rendita catastale dell'immobile, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75% dell'aumento in base agli indici ISTAT, ove inferiore a quello pattuito.

Tali disposizioni assumevano particolare rilievo nel contesto normativo in cui si andavano a collocare, poiché l'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» - prescrivendo che «i contratti di locazione [...], comunque stipulati, sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati» - aveva così «eleva[to] la norma tributaria al rango di norma imperativa, la violazione della quale determina la nullità del negozio ai sensi dell'art. 1418 cod. civ.» (ordinanza n. 420 del 2007), in aderenza ad un «principio generale di inferenza/interferenza dell'obbligo tributario con la validità del negozio» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 17 settembre 2015, n. 18213 e, in senso conforme, sezione terza, 14 luglio 2016, n. 14364 e 13 dicembre 2016 n. 25503).

L'intervento legislativo di cui al d.lgs. n. 23 del 2011 aveva pertanto operato una sorta di convalida di un “contratto nullo per difetto di registrazione”, conformando, però, esso stesso il sottostante rapporto giuridico, quanto a durata e corrispettivo.

5.2.- A seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, per difetto di delega (art. 76 Cost.) - recata dalla richiamata sentenza n. 50 del 2014 - il comma 1-ter dell'art. 5 del successivo d.l. n. 47 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2014, aveva fatto salvi, sino al 31 dicembre 2015, gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti in virtù dei contratti di locazione registrati, per l'appunto, in base ai commi 8 e 9 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011.



E, invero, il comma 1-ter citato comportava che il contratto di locazione tardivamente registrato, secondo la previsione dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, mantenesse i suoi effetti quanto alla durata legale del rapporto ed alla predeterminazione del canone locatizio: per cui, in definitiva, sino al 31 dicembre 2015, i rapporti di locazione convalidati dai richiamati commi 8 e 9 rimanevano, come tali, in vita.

Come rilevato dalla sentenza n. 169 del 2015, il succitato comma 1-ter dell'art. 5 del d.l. n. 47 del 2014 veniva, con ciò, a ripristinare la base legale «per “effetti” e “rapporti” relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi», prolungando l'efficacia di norme che non potevano più avere applicazione ai sensi dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sul funzionamento della Corte costituzionale). Operava, dunque, quella disposizione di proroga, nel medesimo senso delle norme caducate dalla sentenza n. 50 del 2014, ossia “convalidando *ex lege*”, seppure temporaneamente, dei contratti di locazione nulli, dei quali conformava altresì la regolamentazione quanto a durata e corrispettivo: ed è andata, per ciò, a sua volta, incontro a declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.).

5.3.- Diversamente, il novellato comma 5 dell'art. 13 della legge n. 431 del 1998, ora in esame, non ripristina (né ridefinisce il contenuto relativo a durata e corrispettivo) dei pregressi contratti non registrati, la cui convalida, per effetto delle richiamate disposizioni del 2011 e del 2014, è venuta meno, *ex tunc*, in conseguenza delle correlative declaratorie di illegittimità costituzionale.

E, pertanto, non replica alcuna forma di sanatoria *ex lege* di detti contratti affetti da nullità: nullità che lo stesso art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015 - nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della legge n. 431 del 1998 - ribadisce derivare dalla omessa registrazione del contratto entro il prescritto «termine perentorio di trenta giorni».

L'odierna disposizione prevede, piuttosto, una predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o della misura dell'indennizzo dovuto dal conduttore (Corte di cassazione, sezione terza, sentenza 13 dicembre 2016, n. 25503), in ragione della occupazione illegittima del bene locato, stante la nullità del contratto e, dunque, l'assenza di suoi effetti ab origine.

Tanto è anche testualmente confermato dalla disposizione censurata là dove, in questa, il riferimento al «canone di locazione dovuto» si completa con l'espressione «ovvero» (da intendere in senso specificativo) «l'indennità di occupazione maturata», poiché è proprio (e soltanto) il riferimento a tale indennità che risulta coerente ed armonico rispetto alla invalidità del contratto ed alla caducazione del rapporto *ex tunc*, correlandosi alla detenzione dell'immobile senza titolo.

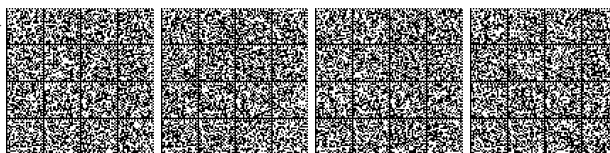
In altri termini, una volta che il legislatore del 2015 si è disinteressato del ripristino dei rapporti giuridici di locazione sorti in base a contratti non registrati tempestivamente, la disciplina inerente al pagamento dell'importo annuo «pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato» non può altrimenti collegarsi che alla pregressa situazione di fatto della illegittima detenzione del bene immobile in forza di titolo nullo e privo di effetti; ed essere dunque propriamente attinente al profilo dell'arricchimento indebito del conduttore, cui è coerente il pagamento di una indennità di occupazione e non di un canone di locazione, non affatto dovuto.

È significativo, in tale contesto, anche il venire meno della previsione dell'adeguamento ISTAT dell'importo dovuto, consentaneo, invero, soltanto al canone quale corrispettivo della locazione in essere.

La nuova disciplina si rivolge, comunque, soltanto alla particolare platea di conduttori individuata alla stregua della situazione di fatto determinatasi in base agli effetti della disciplina di cui all'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, prorogati dall'art. 5, comma 1-ter, del d.l. n. 47 del 2014, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del suddetto d.lgs. del 2011 a quella (16 luglio 2015) di deposito della sentenza caducatoria n. 169 del 2015. E, per tal profilo, opera una selezione che trova giustificazione nella particolare situazione di diritto, ingenerata dalla normativa poi dichiarata illegittima, sulla quale il conduttore aveva però riposto affidamento (fino alla data, appunto della declaratoria di siffatta illegittimità), essendosi conformato a quanto da essa disposto.

5.4.- La (pur solo) parziale coincidenza dell'importo del parametro indennitario, previsto dalla disposizione censurata, con quello del canone legale, individuato dalle pregresse norme dichiarate costituzionalmente illegittime, non è dunque sufficiente a determinare la violazione del giudicato costituzionale, atteso, appunto, il più ampio e differente assetto disciplinatorio dettato dalle norme dichiarate illegittime - le quali avevano mantenuto intatti gli effetti di un (convalidato) rapporto giuridico locatizio, con tutti i correlativi obblighi (reciproci), legali e convenzionali, e con le eventuali ricadute sul contenzioso concernente l'attuazione del rapporto stesso - rispetto alla disciplina recata dal vigente comma 5 dell'art. 13 della legge n. 431 del 1998, che quel rapporto conferma, invece, essere venuto meno *ex tunc*, regolandone soltanto le implicazioni indennitarie, in termini di occupazione *sine titulo*.

6.- Non sussiste neppure l'adombrata violazione dell'art. 3 Cost.



È pur vero, infatti, che l'importo (pari al triplo della rendita catastale), che il comma 5 del novellato art. 13 della legge n. 431 del 1998 riconosce forfettariamente dovuto dai conduttori, per il periodo ivi indicato, è inferiore a quello (non eccedente il «valore minimo» definito dalla contrattazione collettiva territoriale) che il giudice può riconoscere dovuto dal conduttore «Nel giudizio che accerta l'esistenza del contratto di locazione», su azione dello stesso conduttore, ai sensi del comma 6 del medesimo riformulato art. 13.

Ma quelle che il rimettente pone così in comparazione sono situazioni certamente non omogenee, attenendo la prima - in via transitoria - ad una «indennità» dovuta in correlazione ad una pregressa occupazione senza titolo, per di più qualificata dall'affidamento riposto dall'inquilino nel dettato normativo poi dichiarato costituzionalmente illegittimo, e riferendosi, diversamente, la seconda - a regime - ad un «canone» determinabile da parte del giudice «che accerta l'esistenza del contratto» (id est: l'esistenza di un contratto scritto non registrato nel termine prescritto): ipotesi, quest'ultima, che, per un verso, si diversifica da quella in precedenza disciplinata dal comma 5 dell'art. 13 nel testo originario, che aveva riguardo al solo contratto "di fatto" instaurato dal locatore, ossia al contratto verbale e, quindi, nullo per difetto di forma scritta ad substantiam; e per altro verso, ne assume la disciplina, giacché l'azione si concreta nell'"accertamento dell'esistenza" del contratto non registrato, quale operazione consentanea a rendere valido ed efficace un contratto nullo.

Il che, in definitiva, pone tale, pur peculiare, seconda fattispecie sul piano della determinazione del corrispettivo di una locazione (recuperata in termini di validità ed efficacia), mentre la fattispecie disciplinata dalla disposizione scrutinata opera, come detto, sul diverso piano della predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o della misura dell'utilizzo dovuto dal conduttore per l'occupazione di un immobile senza un valido titolo locativo.

Da ciò, dunque, la non fondatezza anche della censura di violazione dell'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), sollevata, in riferimento agli artt. 136 e 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, con le due ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 23

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2017
(della Regione Lombardia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Omessa previsione della riassegnazione alle Regioni e agli enti locali, subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, delle risorse già di spettanza delle Province e Città metropolitane - Rideterminazione delle modalità e dell'entità del concorso alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome - Estensione all'anno 2020 della disciplina già prevista per gli anni 2016-2019 - Possibilità di prevedere versamenti da parte delle Regioni interessate.

– Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), intero testo e art. 1, comma 528 [modificativo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”)].

Ricorso ex art. 127 Cost. della Regione Lombardia (c.f. 80050050154), in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, on. Roberto Maroni, autorizzato con delibera di giunta regionale n. X/6226 del 13 febbraio 2017 (doc. 1), rappresentata e difesa dall'avv. prof. Fabio Cintioi (c.f. CNTFBA62M23F158G - fabiocintioi@ordineavvocatiroma.org - fax 0668892383), giusta procura speciale a margine del presente atto ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 32;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (C.F. 80188230587), domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

della legge 11 dicembre 2016, n. 232, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 21 dicembre 2016, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e Bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», per omessa previsione della riassegnazione alle regioni ed agli enti locali, subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse sottratte a province e città metropolitane e, dunque, per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3 Cost.; nonché,

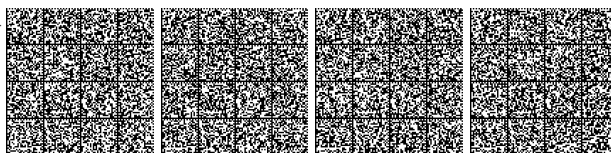
del comma 528 dell'art. 1 della richiamata legge 11 dicembre 2016, n. 232 per violazione dell'art. 119, comma 3 e 5, della Costituzione.

FATTO

Viene in questa sede impugnata la legge n. 232/2016 (Legge di Bilancio 2017), anzitutto in quanto essa, pur essendo la sede propria per provvedervi, non ha disposto alcuna riassegnazione alle regioni e agli enti locali delle risorse sottratte a province e città metropolitane per effetto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, legge n. 190/2014.

Come si illustrerà in seguito, questa omissione si pone in contraddizione con quanto affermato da codesta ecc. ma Corte costituzionale nella sentenza n. 205 del 21 luglio 2016, secondo la quale le predette disposizioni della legge n. 190/2014 possono ritenersi conformi al disposto dell'art. 119 Cost. solo se interpretate nel senso che «disponendo il comma 418 che le risorse affluiscono «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato» [...] tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, ad 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)».

Viene in secondo luogo qui impugnato anche il comma 528 dell'art. 1 della citata legge n. 232/2016, per violazione dell'art. 119, comma 3 e 5, della Costituzione.



Tale norma, infatti, impone alle regioni di contribuire alla finanza pubblica mediante un versamento a favore del bilancio dello Stato fino al 2020 (ovvero oltre il triennio 2017-2019 di riferimento del bilancio statale), senza tuttavia disporre né il trasferimento di tali somme a fondi perequativi, come previsto dall'art. 119, comma 3, Cost., né una destinazione delle stesse in linea con l'art. 119, comma 5, Cost.

Le disposizioni in epigrafe sono costituzionalmente illegittime e vengono impugnate da Regione Lombardia per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2016, n. 232 per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3 Cost.

Con il primo motivo di ricorso si censura la legge in epigrafe nella parte in cui non prevede alcuna riassegnazione alle regioni ed agli enti locali delle risorse sottratte a province e città metropolitane per effetto di alcune disposizioni della legge n. 190/2014.

1. L'art. 1, comma 418, legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2015)», dispone che «Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017. In considerazione delle riduzioni di spesa di cui al periodo precedente, ripartite nelle misure del 90 per cento fra gli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento fra gli enti della Regione siciliana e della Regione Sardegna, ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. Fermo restando per ciascun ente il versamento relativo all'anno 2015, l'incremento di 900 milioni di euro del predetto versamento a carico degli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario è ripartito, per l'anno 2016, per 650 milioni di euro a carico degli enti di area vasta e delle province montane e, per la restante quota di 250 milioni di euro, a carico delle città metropolitane e di Reggio Calabria. Sono escluse dal versamento di cui al periodo precedente, fermo restando l'ammontare complessivo del contributo dei periodi precedenti, le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014. Con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2015, con il supporto tecnico della Società per gli studi di settore - SOSE Spa, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stabilito l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard».

A sua volta, l'art. 1, comma 419, della stessa legge prevede che «In caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, entro il 31 maggio di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate, attraverso la struttura di gestione di cui all'art. 22, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle medesime province e città metropolitane. In caso di incapienza a valere sui versamenti dell'imposta di cui al primo periodo, il recupero è effettuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione, con modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno».

Da ultimo, l'art. 1, comma 451, della richiamata legge, ha modificato l'art. 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. (Decreto IRPEF)», estendendo l'obbligo delle province, delle città metropolitane e dei comuni di concorrere alla riduzione della spesa pubblica sino a tutto l'anno 2018.

2. Le predette disposizioni erano state impuginate dalla Regione Veneto in via principale dinanzi a codesta Corte, tra l'altro, per violazione dell'art. 119, comma 1, 2 e 3, Cost., nella misura in cui il passaggio di risorse dal bilancio provinciale (e delle Città Metropolitane) a quello statale sarebbe stato 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». Questa circostanza avrebbe cagionato la lesione dell'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, commi 1, 2 e 3, Cost.



3. La sentenza n. 205 del 2016 di codesta Corte, decidendo tale ricorso, ha sì dichiarato non fondata la questione, ma esclusivamente in base al 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)» (enfasi aggiunta).

In altre parole, «La 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».

Codesta Corte ha così 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» (enfasi aggiunta).

4. Codesta Corte ha evidentemente ritenuto di poter evitare la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate nell’esclusivo presupposto che le risorse prelevate sul territorio in favore dello Stato dovessero essere destinate ad una — seppur successiva — riassegnazione agli enti subentranti nell’esercizio delle stesse funzioni. Solo su queste basi, dunque, si poteva escludere quel *vulnus* di costituzionalità lamentato dalla Regione ricorrente e derivante dall’assenza di una specifica destinazione delle risorse prelevate, espressamente prevista dall’art. 119 Cost.

Si è trattato, dunque, di una sentenza interpretativa di rigetto, con la quale il rapporto di conformità alla Costituzione delle disposizioni legislative impugnate è stato dichiarato non «in assoluto», ma in quanto alle disposizioni stesse si fosse dato un certo significato: quello, come detto, dell’implicito ma necessario obbligo di riassegnazione agli enti subentranti nell’esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse prelevate ai sensi della legge n. 190/2014.

Nel contempo, essendo in gioco alla base della norma *de qua* rilevanti flussi finanziari in movimento dagli enti territoriali allo Stato, da tale interpretazione, calibrata sulla riassegnazione a beneficio di chi avrebbe poi assunto le funzioni in questione, non poteva che derivare un vincolo a carico dello Stato medesimo, da ottemperare nella sede della legge di bilancio.

5. Nonostante la chiara prescrizione di codesta Corte, il legislatore ha approvato la legge oggi impugnata, la quale, lungi dal provvedere in ossequio a quanto disposto dalla sentenza n. 205 del 2016, non ha minimamente previsto alcuna riassegnazione delle risorse in esame in favore delle regioni e degli enti locali. Con tale omissione, tuttavia, il legislatore ha prodotto proprio quella violazione dell’art. 119 Cost. che codesta Corte aveva escluso nel solo presupposto che il legislatore statale ottemperasse ad un vincolo a suo carico concernente tale riassegnazione.

La legge impugnata, infatti, costituisce la *sedes materiae* naturale per una simile riassegnazione, considerato che, ai sensi dell’art. 81 Cost., la legge di bilancio è lo strumento della manovra di finanza pubblica, con il quale lo Stato provvede alla ripartizione dei mezzi finanziari tra i vari rami di amministrazione, in relazione ai fini che si intendono conseguire. Sicché, è proprio in essa che lo Stato avrebbe dovuto adeguarsi al dictum risultante dalla sentenza di codesta Corte pubblicata il 21 luglio 2016.

In ciò si manifesta la violazione dell’art. 119, commi 1, 2 e 3, della Costituzione, nella parte in cui la legge di bilancio oggi impugnata (n. 232 del 2016), nulla disponendo in ordine alla riassegnazione delle risorse di cui alla legge n. 190 del 2014 in favore delle regioni e degli enti locali, finisce per vanificare l’obbligo che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha imposto al legislatore e, così, per ledere l’autonomia finanziaria di spesa di cui all’art. 119 Cost.

Sussistendo un interesse diretto di Regione Lombardia in merito al subentro nelle funzioni collegate ai fondi da riassegnare, si chiede, pertanto, che codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l’illegittimità costituzionale della legge 232 del 2016 nella parte in cui nulla dispone in ordine alla riassegnazione alle regioni ed agli enti locali, subentrati nell’esercizio di funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse sottratte a province e città metropolitane ai sensi dell’art. 1, commi 418, 419 e 451 della legge n. 190/2014, per violazione dell’art. 119, commi 1, 2 e 3 Cost.

In ogni caso, si chiede che codesta ecc.ma Corte, rilevata la mancanza nella legge n. 232 del 2016 di qualsiasi disposizione circa la riassegnazione alle regioni ed agli enti locali delle risorse in esame, indirizzi al legislatore quantomeno l’invito e/o il monito a volervi provvedere al più presto, ammonendolo che, in caso contrario, la richiamata legge n. 232 del 2016 incorrerebbe in illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 119, commi 1, 2 e 3 Cost.



II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, per violazione degli articoli 119, commi 3 e 5, della Costituzione.

1. Con il secondo motivo di ricorso si censura l'art. 1, comma 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, il quale ha modificato il comma 680 dell'art. 1 legge n. 208/2015.

2. In particolare, tale ultima disposizione normativa prevedeva, prima di tale ultima modifica, che «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di auto coordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. In assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse. Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'art. 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Per la Regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».

3. L'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 ha modificato il predetto art. 1, comma 680, legge n. 208/2015 estendendo l'obbligo per le regioni di contribuire alla finanza pubblica fino a tutto il 2020, nonché prevedendo che, nel rideterminare le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il 31 gennaio di ciascun anno, sia anche possibile «prevedere versamenti da parte delle regioni interessate».

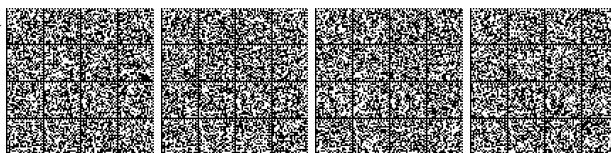
Per la precisione, la novella del comma 680, li dove, «tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL», disponeva che «sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato», soggiunge oggi: «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate».

La novella, dunque, incide su una norma la quale, in origine, così disponeva: (i) contemplava un sistema di «contribuzione alla finanza pubblica» delle regioni per un ammontare predeterminato; (ii) stabiliva che, in prima battuta, il sacrificio dovesse essere ripartito secondo una intesa in Conferenza permanente Stato-Regioni; (iii) aggiungeva che, in seconda battuta, in mancanza di intesa, il sacrificio fosse ripartito, nelle forme di riduzioni di spesa («i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome») mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri, «tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL».

4. La novella, oltre ad estendere illegittimamente l'obbligo per le Regioni di contribuire alla finanza pubblica fino a tutto il 2020, implica una dirompente novità, che include addirittura «la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate». Non indica, la norma, tuttavia, né i puntuali criteri per determinare questi contributi, né le forme organizzative di come dovranno essere acquisiti tali contributi e di come il sacrificio debba essere ripartito tra le Regioni, al di fuori del fatto che si terrà conto «anche» della popolazione residente e del PIL.

La norma impugnata, dunque, impone alle Regioni un vincolo alle politiche di bilancio prevedendo, oggi, che il contributo alla finanza pubblica possa essere conseguito non solo con una riduzione di spesa, ma anche con versamenti di entrate proprie al bilancio statale. Non si chiede, insomma, di ridurre la spesa per ragioni di coordinamento finanziario, ma si prefigura una vera e propria sottrazione di risorse alle regioni mediante un transito finanziario all'inverso a favore dello Stato.

Inoltre, non è chiaro se questi versamenti abbiano una natura effettivamente perequativa, dato che vengono acquisiti dallo Stato senza un ulteriore meccanismo di riassegnazione. Infine, si tratta di acquisizioni fatte in modo tale che non si collegano né alla istituzione di un apposito fondo perequativo (art. 119, comma 3, Cost.), né ad una destinazione di risorse aggiuntive attuata nel rispetto di quanto richiesto in proposito dall'art. 119, comma 5.



In altre parole, lo Stato si assicura così il trasferimento di risorse da parte delle regioni (dato che può tout court «prevedere versamenti»), verosimilmente in maniera disomogenea dato il riferimento a PIL e popolazione residente, e tuttavia nulla si dice su come lo Stato le riutilizzerà né le si indirizza in un apposito fondo perequativo.

5. Codesta Corte costituzionale si è ripetutamente espressa sui limiti che lo Stato deve rispettare quando intenda imporre alle regioni vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario. Ha ben chiarito, anzitutto, che il legislatore statale può imporre limiti alla spesa per finalità di coordinamento della finanza pubblica e per raggiungere obiettivi di riequilibrio, incidendo anche sulla spesa corrente purché in modo transitorio (ad es., Corte costituzionale n. 287 del 2013, nn. 23 e 22 del 2014). Ed il che rende già palese l'illegittimità della disposizione impugnata nella parte in cui estende l'obbligo di contribuire alla finanza pubblica fino a tutto il 2020. In tal modo, infatti, l'imposizione, lungi dall'essere transitoria, assume sempre più il carattere della stabilità e, in quanto tale, contraria ai principi sanciti sul punto da codesta Corte.

Ma, ancora e soprattutto, la Corte si è occupata del caso in cui gli interventi dello Stato, anziché essere uniformi e richiedenti un impegno omogeneo da parte delle regioni, siano basati e/o possano presupporre una differenziazione tra le regioni stesse e le province autonome. In questi casi si è ripetutamente affermato che gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009) ed ha anche affermato che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante», art. 119, terzo comma, Cost. (così la sentenza n. 79 del 2014).

Proprio in tale sentenza n. 79 del 2014, del resto, la Corte ha distinto tra l'obbligo di tutti gli enti del settore pubblico allargato, incluse le regioni, di fornire un contributo alla finanza pubblica — evidentemente secondo criteri omogenei — ed interventi di perequazione degli squilibri economici, chiarendo appunto sia che questa seconda strada è quella che viene percorsa quando si chiedono sacrifici differenziati sia che essa deve necessariamente passare per le forme dell'art. 119, commi 3 e 5: «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni», e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno «specifico ambito territoriale di localizzazione», nonché «particolari categorie svantaggiate destinatarie» (sentenza n. 254 del 2013)».

Sempre la sentenza n. 79 del 2014, giudicando una disposizione che aveva creato una differenziazione del sacrificio contributivo tra le regioni al di fuori delle forme dell'art. 119, commi 3 e 5, ha poi concluso che proprio tali forme non possono dirsi soddisfatte se le relative disposizioni «non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle risorse aggiuntive, che lo Stato — dal quale, peraltro, dovrebbero provenire — destina esclusivamente a determinate regioni per scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, quinto comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004)».

6. Il caso trattato nel precedente del 2014 era, del resto, molto simile a quello qui in discussione.

La norma dichiarata illegittima infatti: (i) prevedeva sacrifici differenziati tra regioni (si utilizzava, in quel caso, il criterio dei consumi intermedi); (ii) ammetteva un versamento a carico delle regioni ed a favore dello Stato su determinazione unilaterale dello Stato in caso di mancanza dell'intesa in Conferenza; (iii) non prevedeva il passaggio attraverso un fondo perequativo né spiegava presupposti e finalità di eventuali dotazioni aggiuntive, in palese violazione dell'art. 119, commi 3 e 5.

La disposizione qui censurata, parimenti, presenta le medesime caratteristiche, dato che consente allo Stato di imporre un versamento alle regioni e non una mera riduzione di spesa, con una distribuzione del sacrificio disomogenea, tenendo «anche» conto del PIL e della popolazione residente, senza contemplare il passaggio in un fondo perequativo ex comma 3 dell'art. 119 e senza fare i conti con le premesse e gli obiettivi indicati nel comma 5 dell'art. 119. Ed, oltretutto, persino omettendo di enunciare un vincolo a carico dello Stato alla futura erogazione.



La norma qui impugnata, forte anche della sua genericità che non fa altro che rafforzare il potere statale («inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate»), non mira affatto ad attuare «un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato» di proporzionalmente contribuire agli oneri delle manovre di finanza pubblica. Essa invece vuole consentire allo Stato dei prelievi dai contorni oltretutto indefiniti e differenziati («anche» tenendo conto del PIL e della popolazione residente). Questa strada, però ha già spiegato codesta Corte, non può proseguire se non nei modi stilati dall'art. 119, commi 3 e 5.

Infatti i vincoli posti dall'art. 119, commi 3 e 5 non impediscono di certo che vengano adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ma ciò potrà avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 (Corte cost. n. 176 del 2012 cit.). Non v'è dubbio che «lo Stato... deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (Corte cost., n. 151 del 2012).

Ne risulta dunque la denunciata violazione dell'art. 119, commi 3 e 5, della Costituzione.

Per questi motivi, Regione Lombardia chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso e per l'effetto, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale:

della legge n. 232/2016 nella parte in cui nulla prevede in ordine alla riassegnazione alle regioni ed agli enti locali, subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse sottratte a province e città metropolitane ai sensi dell'art. 1, commi 418, 419 e 451 della legge n. 190/2014, e, dunque, per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3 Cost.;

del comma 528 dell'art. 1 della richiamata legge 11 dicembre 2016, n. 232 per violazione degli articoli 119, comma 3 e 5, della Costituzione, per le ragioni sopra esposte.

Si produce la delibera di G.R. n. X/626 del 13 febbraio 2017 (doc. 1).

Roma, 16 febbraio 2017

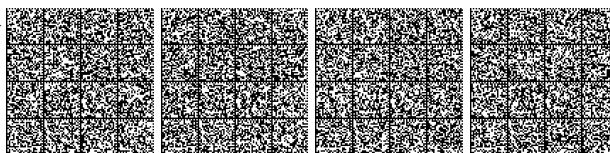
Prof. avv. CINTIOLI

17C00061

N. 24

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2017
(della Provincia autonoma di Trento)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Norme riguardanti la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e la determinazione per l'anno 2019; la sottoscrizione, entro il 31 gennaio 2017, di singoli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare gli effetti finanziari di detta rideterminazione nonché, per le Regioni a statuto speciale, del contributo a loro carico previsto dall'intesa sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016; l'attuazione, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, delle previsioni, per l'anno 2017 e per gli anni successivi, contenute nell'intesa dell'11 febbraio 2016; il pareggio di bilancio degli enti territoriali; la definizione del concorso al conseguimento dei saldi di finanza pubblica degli enti territoriali; la specificazione delle entrate e spese finali ai fini della determinazione dell'equilibrio di bilancio; l'inclusione, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato con entrate finali; le misure sanzionatorie nei confronti degli enti locali in



caso di mancato conseguimento dell'equilibrio di bilancio; le misure premiali nei confronti degli enti locali in caso di raggiungimento dell'equilibrio di bilancio; l'esclusione delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dall'applicazione delle disposizioni dei commi 475 e 479 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 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, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, 394, 466, quarto periodo, 475, lett. a) e b), 479, lett. a), e 483, primo periodo, nella parte in cui richiama il comma 479.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (codice fiscale n. 00337460224), in persona del presidente della Giunta provinciale *pro tempore* dott. Ugo Rossi, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale del 10 febbraio 2017, n. 227 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale del 15 febbraio 2017 a cura dell'Ufficiale rogante dott. Guido Baldessarelli, n. 44449 di racc., n. 28357 di rep. (doc. 2), dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli dell'Avvocatura della Provincia autonoma (codice fiscale PDRNCL56R01G428C), e dall'avv. Luigi Manzi (codice fiscale MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto presso quest'ultimo in via Confalonieri n. 5, Roma,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1:

comma 392, primo, secondo e terzo periodo, e comma 394;

comma 466, quarto periodo;

comma 475, lett. a) e b), comma 479, lett. a), e comma 483, primo periodo, nella parte in cui richiama il comma 479,

della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019» e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 297 del 21 dicembre 2016 (Suppl. ordinario n. 57);

per violazione:

degli articoli 79, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale), nonché delle relative norme di attuazione;

del titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e in particolare degli articoli 69, 79, 80 e 81 e delle relative norme di attuazione (decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 17, 18 e 19);

dell'art. 8 (in particolare n. 1), dell'art. 9 (in particolare n. 10), dell'art. 16 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474, in particolare l'art. 2);

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266;

degli articoli 117, commi terzo e quarto, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

del principio di leale collaborazione anche in relazione all'art. 120 della Costituzione, e dell'Accordo 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190;

del principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione;

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

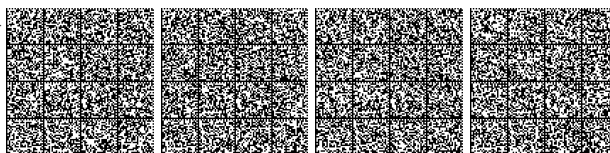
FATTO E DIRITTO

Premessa

Il presente ricorso si riferisce ad alcune 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. Precisamente, si tratta dell'art. 1, commi 392, 394, 466, 475, 479, 483.

La ricorrente Provincia autonoma ritiene che tali commi presentino contenuti costituzionalmente illegittimi e lesivi della propria autonomia e sfera finanziaria.

Non si ignora, naturalmente, l'esistenza dell'art. 1, comma 638, il quale prevede che «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». Tale clausola, tuttavia, non è di per sé idonea a evitare che le disposizioni specificamente indirizzate alle autonomie speciali, e in particolar modo alla Provincia autonoma di Trento (nonché aventi contenuto lesivo dell'autonomia stessa, come le norme impugnate), possano trovare comunque applicazione.

Trattandosi nel presente ricorso di questioni diverse, conviene esporre distintamente per ciascuna di esse gli elementi di fatto e di diritto che le caratterizzano, in relazione ai quali la ricorrente Provincia chiede a codesta ecc.ma Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

I. Illegittimità costituzionale del comma 392, primo, secondo e terzo periodo, e del comma 394.

a. Le norme del comma 392 per le Regioni speciali e le Province autonome, in relazione ai precedenti disposti del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

Il comma 392 della legge di bilancio 2017 ridetermina in riduzione il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, in dichiarata applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e dall'intesa conclusa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 11 febbraio 2016.

Precisamente, esso stabilisce che «per gli anni 2017 e 2018, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, indicato dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016 (Rep. atti n. 21/CSR), in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è rideterminato rispettivamente in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro» (primo periodo), e che «per l'anno 2019 il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è stabilito in 115.000 milioni di euro» (secondo periodo).

Di seguito (terzo periodo) il comma 392 dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017».

Il quarto periodo stabilisce che «per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014 e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».

In questi termini, la posizione della ricorrente Provincia dovrebbe essere perfettamente salvaguardata, dal momento che essa corrisponderebbe pienamente a quella concordata con lo Stato. Tuttavia, non è chiaro se sia realmente così, dal momento che il periodo precedente a sua volta espressamente prevede che anche «le province autonome di Trento e di Bolzano» siano tenute a concludere accordi diretti ad assicurare «gli effetti finanziari previsti dal presente comma».

Attraverso questa disposizione, dunque, è posto a carico delle Regione speciali - e, in ipotesi, delle due Province autonome - un contributo da determinarsi mediante accordo tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale interessata, correlato alla riduzione del Fondo sanitario nazionale.

Il successivo comma 394 stabilisce che «con i medesimi accordi di cui al comma 392 le regioni a statuto speciale assicurano il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016» e che «decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, con proprio decreto attua quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario».

Anche questa disposizione potrebbe essere ritenuta applicabile alla Provincia autonoma di Trento, stante la menzione delle «regioni a statuto speciale» unitariamente considerate, e dunque di enti territoriali con autonomia del livello pari a quelle delle due Province autonome.

Le previsioni ora illustrate rappresentano un'attuazione - e tuttavia, ad avviso della ricorrente Provincia, una attuazione illegittima, come subito si dirà - di quanto previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

Tale comma, nella versione ora modificata dalla legge n. 232 del 2016, dispone che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla stessa legge n. 208 del 2015 e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, «assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno».



Lo stesso comma 680 aggiunge poi che «in assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale».

Con riferimento alle sole autonomie speciali, il terzo periodo del comma 680, stabilisce che, «fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse» e, al quarto periodo, che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'art. 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190». Anche questa disposizione era corredata da una clausola di salvaguardia dettata specificamente per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano: per esse, infatti, il quinto periodo del comma 680 sancisce che «l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge». Tuttavia, anche il quel caso, non era chiaro come la disposizione del quarto periodo, che ancora espressamente menziona le Province autonome, si coordinasse con il quinto periodo. Perciò anche in quel caso la Provincia di Trento era stata costretta a ricorrere a codesta ecc.ma Corte costituzionale.

b. L'impugnazione del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 e le sue vicende attuative.

La Provincia autonoma aveva quindi impugnato cautelativamente innanzi a codesta ecc.ma Corte, con ricorso iscritto al n. 20/2016 R.R., il soprariportato comma 680, quarto periodo, per l'ipotesi che la menzione delle Province autonome in essa contenuta non dovesse essere intesa come un mero difetto di coordinamento con il quinto, fermo restando che in ogni caso il quarto periodo non è applicabile in contrasto con quanto disposto dal quinto periodo.

L'udienza pubblica per la discussione del ricorso è fissata al 9 maggio 2017.

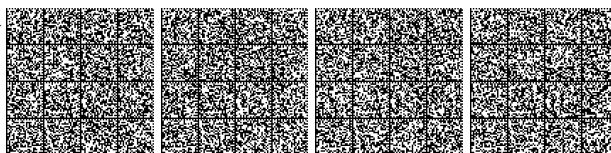
In attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 lo Stato e le Regioni, nella seduta della Conferenza permanente dell'11 febbraio 2016 (alla quale peraltro delle autonomie speciali era presente la sola Regione Sardegna, come risulta dal verbale, doc. 3), hanno individuato nel Fondo sanitario nazionale la principale posta su cui concentrare la riduzione di spesa relativa al contributo quantificato dal comma 680 in 3.980 milioni di euro per il 2017 e in 5.480 milioni di euro per il 2018 e il 2019. È stata così concordata la riduzione del Fondo sanitario di 3.500 milioni di euro per il 2017 e di 5.000 milioni di euro a decorrere dal 2018, mentre si sono rinviate a successive intese le determinazioni inerenti i restanti 480 milioni di euro. L'intesa prevede poi che nel termine del successivo 15 marzo 2016 le Regioni propongano il riparto del predetto contributo tra di esse; in difetto di intesa, opera un automatismo in forza del quale il Fondo sanitario nazionale viene in ogni caso ridotto degli importi oggetto dell'intesa, e dunque di 3.500 milioni di euro per il 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dal 2018. Per effetto di questa riduzione concordata il Fondo sanitario è rideterminato per l'esercizio 2017 in 113.063 milioni di euro e per l'anno 2018 in 114.998 milioni di euro.

Senonché le rimanenti Regioni speciali e le Province autonome, che non avevano partecipato alla predetta intesa dell'11 febbraio 2016, hanno immediatamente segnalato di aver proposto ricorso avverso il comma 680 avanti la Corte costituzionale e di non poter aderire ad alcun riparto che prevedesse un onere a proprio carico. Del resto, l'intesa raggiunta l'11 febbraio 2016 aveva individuato nel Fondo sanitario nazionale l'oggetto del «taglio» ed è noto che, ad eccezione della Regione siciliana, nessuna delle restanti autonomie speciali partecipa alla ripartizione del predetto Fondo.

La stessa intesa, peraltro, prevede espressamente che la parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle Regioni a statuto speciale «viene demandata a singoli accordi bilaterali tra il Governo e le singole Regioni a statuto speciale; in caso di mancato accordo entro un termine ragionevole, la copertura di 3,5 miliardi di euro per il 2017 e di 5 miliardi di euro per il 2018, si conseguirà con un maggior contributo delle Regioni a statuto ordinario». Né del resto la Conferenza avrebbe potuto disporre della posizione delle autonomie speciali senza il loro assenso.

A seguito di ciò, con nota del 5 maggio 2016 (doc. 4), il Presidente della Conferenza delle Regioni confermeva al Ministro delle Finanze che la riduzione di cui al comma 680 doveva intendersi posta a carico delle sole Regioni a statuto ordinario e (in parte) della Regione siciliana.

c. I commi 392 e 394 e la loro impugnazione.



È in questo quadro che si inseriscono gli impugnati commi 392 e 394, i quali:

1. riducono il Fondo sanitario nazionale a 113.000 milioni di euro per il 2017, a 114.000 milioni di euro per il 2018, a 115.000 milioni di euro per l'anno 2019, e dunque in misura ulteriore rispetto a quanto determinato con l'intesa in Conferenza permanente Stato - Regioni e Province autonome dell'11 febbraio 2016 (113.063 per il 2017 e 114.998 per il 2018) - comma 392, primo e secondo periodo;

2. impongono alle Regioni speciali e alle Province autonome di concorrere a tale misura, sostenendo parte di tale contributo, determinato mediante intese bilaterali - comma 392, terzo periodo;

3. impongono alle Regioni speciali alle Province autonome, con i medesimi accordi di cui al comma 392, di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016 - comma 394;

5. consentono al Ministero delle finanze di attuare con proprio decreto l'intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario - comma 394;

Ad avviso della ricorrente Provincia tali previsioni sarebbero costituzionalmente illegittime, ove si dovessero interpretare nel senso di imporre anche alle Province autonome di sostenere il contributo di cui al primo periodo, nonostante la precisa clausola di salvaguardia di cui al quarto periodo (comma 392) o nel senso di imporre anche alle Province autonome di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa conclusa in Conferenza permanente in data 11 febbraio 2016.

Si noti che il timore di una simile interpretazione è in questo caso rafforzato dalla circostanza che essa sembra stare alla base della nota del 31 gennaio 2017 dal Ministro degli affari regionali al Presidente della Provincia autonoma di Trento (doc. 5), con la quale si sottopone alla Provincia, per la sottoscrizione, una bozza di accordo relativo ai contributi di cui ai commi 392 e 394, nella quale si richiedono il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di tali contributi entro il 30 aprile di ciascun anno (2017, 2018, e 2019) e si dice che in assenza di tale versamento nel termine i contributi sono trattenuti a valere sulle quote di tributi erariali spettanti alle Province.

d. Violazione dell'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dall'art. 1, commi 406-413, della legge n. 190 del 2014, con violazione del principio pattizio e di leale collaborazione. Violazione dell'autonomia finanziaria della Provincia.

L'imposizione alla Provincia autonoma di un ulteriore contributo unilaterale alla manovra di finanza pubblica, correlato al finanziamento del fabbisogno sanitario, viola l'autonomia finanziaria dell'ente, nei termini in cui essa è garantita dallo statuto speciale, e lede altresì l'accordo concluso con lo Stato in data 15 ottobre 2014 e recepito dall'art. 1, commi da 406 a 413 della legge n. 190 del 2014, violando così il principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.) e il principio pattizio (desumibile sia dagli articoli 103 e 104 dello Statuto, sia dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009) che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Provincia autonoma.

In particolare, è chiaramente violato l'art. 79, comma 4, dello Statuto, che pone una clausola di esaustività in relazione al concorso della Provincia autonoma agli obblighi di finanza pubblica, sancendo 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».

Violate sono altresì le altre disposizioni dell'art. 79 dello Statuto, e in particolare i commi 1 e 2 e i commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*, introdotti dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) in esecuzione dell'accordo con lo Stato del 15 ottobre 2014, che già hanno precisamente ed esaustivamente quantificato l'impegno finanziario della Provincia autonoma a titolo di concorso agli obblighi di finanza pubblica anche per gli anni considerati dalla misura qui impugnata, e che possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto.

La lesione di tali principi non è esclusa per il fatto che tale contributo dovrebbe essere definito dalle singole Regioni speciali e dalle Province autonome «mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017». In primo luogo infatti, come detto, gli oneri e pesi gravanti sulla finanza provinciale sono già stati definiti con l'accordo del 2014 e trasfusi nell'art. 79 dello Statuto e nelle altre disposizioni concordate introdotte dai commi 407 ss. della legge n. 190 del 2014, sicché ogni ulteriore richiesta è comunque in violazione delle regole stabilite. In secondo luogo i presunti singoli accordi sono caratterizzati da diversi elementi che li rendono costrittivi: la misura complessiva del concorso delle autonomie speciali che lo Stato richiede aggiuntivamente è già definita unilateralmente dalla legge statale; la conclusione di tali accordi è obbligata e dovuta entro un termine molto stretto (31 gennaio 2017); il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, attua comunque, entro 30 giorni decorrenti dal predetto termine, la riduzione prevista per gli anni 2017 e successivi (il comma 394 specifica che il Ministro procede «all'esito degli accordi sottoscritti», ma la formulazione della norma non sembra sufficiente ad escludere che il Ministro possa procedere in assenza di accordo). Sicché, in conclusione, la complessiva disciplina non può che costituire una violazione dell'accordo concluso con lo Stato il 15 ottobre 2014, recepito dall'art. 1, commi da



406 a 413 della legge n. 190 del 2014, approvati ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale. Infatti, nel «Accordo tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza» firmato il 15 ottobre 2014 sono precisamente quantificati i saldi a carico della Provincia autonoma, né ricorrono le eccezionali esigenze di finanza pubblica che ne consentirebbero, entro certi limiti, una variazione unilaterale.

In spregio agli obblighi assunti con tale accordo - e quindi sia in violazione delle norme dello Statuto che prescrivono il metodo pattizio per la modifica dei rapporti finanziari con la Provincia (articoli 104 e 107 dello Statuto) e dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che tale principio ribadisce; sia in violazione dell'imperativo costituzionale di leale collaborazione - lo Stato (se così dovesse essere intesa la normativa qui impugnata) rideterminerebbe il contributo della Provincia autonoma alla finanza pubblica, imponendole di trasferire allo Stato fondi «equivalenti» alla riduzione del fondo sanitario nazionale concordata con le Regioni a statuto ordinario, per una quota virtualmente imputata alla Provincia autonoma ricorrente.

Ulteriormente e specificamente illegittimo, sempre per violazione del principio di leale collaborazione e delle regole dettate dall'art. 120, secondo comma, Cost., sarebbe il comma 394, se interpretato nel senso di una attribuzione al Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, del potere unilaterale di imporre alla Provincia i contributi di cui si è discusso, decorso il termine del 31 gennaio 2017, anche in assenza di accordo.

e. Irragionevolezza - Violazione art. 3 Cost.

Il concorso della Provincia ora descritto risulterebbe inoltre costituzionalmente illegittimo per irragionevolezza e quindi per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. Infatti il concorso è fondato e parametrato sulla riduzione di un Fondo al quale la Provincia non partecipa da molti anni, dal momento che essa finanzia integralmente il proprio sistema sanitario ai sensi dell'art. 34, comma 3, comma 23 dicembre 1994, n. 724, «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» come riconosciuto anche dalla giurisprudenza di codesta Corte (sentenze n. 341 del 2001, n. 133 del 2010 e, da ultimo, n. 125 del 2015).

In sostanza, il legislatore, avendo diminuito il fabbisogno di spesa sanitaria nazionale, da un lato riduce i trasferimenti in favore alle Regioni a statuto ordinario, dall'altro chiede alla Provincia autonoma la restituzione di parte delle compartecipazioni che la stessa Provincia introiterebbe - secondo lo Stato - in eccesso rispetto al fabbisogno del sistema sanitario regionale.

Ma il sistema non può funzionare così: se la Provincia finanzia il sistema sanitario «a proprio rischio» con le proprie entrate fiscali generali, non è certo perché si computi poi una quota ideale di un finanziamento statale che non c'è, al solo scopo di poterlo sottrarre alla Provincia. L'operazione è dunque fin dal suo concetto violativa dei principi di base dell'autonomia finanziaria della Provincia, che vietano di «settorializzare» le sue entrate.

Inoltre, mentre per le Regioni a statuto ordinario la copertura del fabbisogno sanitario, assicurata da trasferimenti dello Stato, è comunque oggetto di verifica, per le Regioni speciali e le Province autonome, che finanziano il proprio fabbisogno di spesa con risorse del proprio bilancio, la copertura della spesa sanitaria regionale o provinciale è meramente teorica ed anzi presunta, non essendo per nulla accertato - e tantomeno in accordo, come invece prescrive il metodo pattizio - l'andamento delle compartecipazioni ai tributi erariali in relazione all'andamento della spesa sanitaria programmata, potendo le prime crescere in misure inferiori alla seconda.

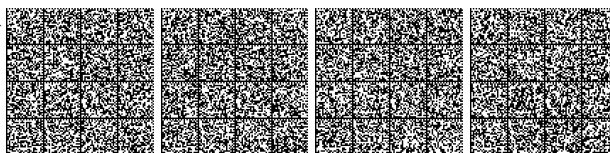
Anche sotto questo aspetto la norma è dunque irragionevole, e tale vizio si riflette sulle competenze legislative ed amministrative che la Provincia autonoma esercita in materia di «organizzazione degli uffici e proprio personale» (artt. 8, n. 1, e 16 dello Statuto) «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», ai sensi dell'art. 9, n. 10 e dell'art. 16 dello Statuto (o se ritenuto più favorevole, in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

f. In subordine. Illegittimità del comma 392, primo periodo. Violazione del principio della leale collaborazione, in relazione alla intesa in Conferenza permanente dell'11 febbraio 2016, e dell'art. 3 Cost.

Il comma 392 riduce il Fondo sanitario nazionale in misura ulteriore rispetto a quanto determinato con l'intesa dell'11 febbraio 2016, con una differenza pari a 63 milioni di euro per il 2017 e di 998 milioni euro per il 2018 (primo periodo), violando quindi il principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.) e lo stesso principio di ragionevolezza e di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Per quanto la Provincia ricorrente non abbia sottoscritto o concorso alla predetta intesa, essa ha comunque interesse a che lo Stato non aumenti il contributo di parte regionale rispetto a quanto concordato in Conferenza, visto che una quota di tale differenza sarebbe posta (nella denegata ipotesi che la norma dovesse essere così interpretata, e che così interpretata fosse ritenuta legittima) posta a carico della Provincia stessa.

Se poi la disposizione fosse intesa nel senso che l'intera differenza («gli effetti finanziari previsti dal presente comma») è posta a carico delle sole Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, palese sarebbe anche l'irra-



gionevolezza e la discriminatorietà (con violazione dell'art. 3 Cost. sotto entrambi i profili) di una norma che non solo chiama tali enti a concorrere secondo quanto sancito dall'intesa dell'11 febbraio 2016 (quando essi non dovrebbero, non partecipando al *FSN*), ma in aggiunta accolla loro l'ulteriore misura di concorso.

Pertanto, subordinatamente all'accoglimento delle censure descritte ai punti precedenti, che avrebbero l'effetto di escludere la Provincia autonoma dalle misure previste nei commi 392 e 394, la ricorrente chiede che sia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 392, nella parte in cui riduce ulteriormente il finanziamento del Fondo sanitario.

Per prevenire possibili obiezioni si osserva ancora che la misura di concorso qui impugnata non può essere giustificata, nei confronti della Provincia ricorrente, con la competenza concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, giacché, come si è ricordato sopra, il sistema sanitario provinciale è integralmente finanziato dalla Provincia autonoma e, secondo l'insegnamento di codesta Corte, quando lo Stato non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenza n. 125 del 2015, ed ivi il richiamo ad ulteriori precedenti).

Il contributo non è costituzionalmente giustificabile nemmeno come forma di concorso al miglioramento dei saldi di finanza pubblica del conto consolidato della pubblica amministrazione, nel quadro degli obblighi che derivano dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Infatti, a tali obblighi gli enti territoriali fanno ordinariamente fronte attraverso l'osservanza delle regole sul pareggio di bilancio stabilite dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione degli artt. 81 e 97 Cost. E se è vero che la legge statale, ai sensi dell'art. 9, comma 5, della stessa legge n. 243 del 2012 può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti degli enti territoriali, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, è tuttavia anche vero che tali disposizioni - come precisa il comma 6 - «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione»: ora, tale compatibilità, come si è esposto sopra, difetta, sia sotto il profilo del metodo, sia con riferimento al contenuto.

II. Illegittimità costituzionale del comma 466, quarto periodo.

Il comma 466 detta norme sull'equilibrio di bilancio, che sono applicabili anche alle regioni speciali e alle Province autonome ai sensi dell'art. 1, comma 465, della stessa legge n. 232 del 2016. Tali norme sono in parte riproduttive dell'art. 9, commi 1 e 1-*bis*, della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 1 della legge n. 164 del 2016.

Il primo periodo, infatti, definisce l'equilibrio di bilancio come «saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali» (primo periodo), e il secondo periodo specifica quali sono le entrate finali («quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118») e le spese finali («quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio»).

I due periodi successivi del comma riguardano il fondo pluriennale vincolato. Il terzo periodo stabilisce che «per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento». Il quarto periodo prevede che «a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate, finali».

La disposizione qui impugnata è il quarto periodo del comma 466, che a decorrere dall'esercizio 2020 pone dunque limiti alla rilevanza dell'avanzo di bilancio se utilizzato per finanziare il fondo pluriennale vincolato, consentendo cioè il computo di tale fondo ai fini dell'equilibrio di bilancio solo se questo sia stato finanziato tramite le entrate finali (e quindi, ad esempio, non con l'avanzo di amministrazione autorizzato ai sensi del comma 502 dello stesso art. 1 della legge n. 232 del 2016 o mediante operazioni di indebitamento). Oggetto della presente contestazione è appunto tale limitazione.

Giova rammentare che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal decreto legislativo n. 118 del 2011. Il fondo è costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Il fondo pluriennale vincolato rappresenta dunque un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate ad esercizi successivi a quello in corso e configura lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, e quindi un vincolo ad effettuare i relativi pagamenti i quali, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Tale reimputazione risulta obbligatoria ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011.



Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risultano finanziariamente già coperte con entrate di tali esercizi. Proprio per questo, le regole dell'armonizzazione prevedono che l'operazione di reimputazione delle spese sia accompagnata dalla reimputazione delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese.

Con riferimento al fondo pluriennale vincolato, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ne aveva previsto la considerazione limitatamente all'anno 2016 ai fini dell'equilibrio di bilancio (art. 1, comma 711, secondo periodo), con conseguente esclusione per gli anni successivi.

La legge n. 164 del 2016 ha consentito anche per il triennio 2017 - 2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio, subordinando però questa eventualità a successive previsioni della legge di bilancio e comunque alla sua compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica.

Tali limitazioni erano già state oggetto di contestazione avanti a codesta Corte da parte della Provincia autonoma, rispettivamente con ricorso n. 20 del 2016 R.R., per il qual è fissata udienza pubblica al 9 maggio 2017, e con ricorso n. 69 del 2016 R.R.

L'art. 1, comma 466, terzo periodo, della legge di bilancio 2017, consente ora di considerare il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento per il triennio 2017-2019 e per questa parte la disposizione non è oggetto di impugnazione.

Come detto, si censura invece qui la previsione per cui a partire dall'esercizio 2020 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato tra le entrate e le spese finali è consentita solo nella parte in cui esso è finanziato con le entrate finali, con esclusione, quindi, della possibilità di considerare il fondo stesso ai fini dell'equilibrio di bilancio se esso sia stato finanziato con entrate diverse da quelle classificate come «finali», quali quelle da operazioni di indebitamento o tramite l'avanzo di esercizio, quale quello a suo tempo autorizzato.

Questa limitazione dell'attitudine dell'avanzo della Provincia ad essere valorizzato in tutti i suoi possibili impieghi contabili, e in particolare ai fini del finanziamento del fondo pluriennale vincolato, importa violazione sotto diversi profili dell'autonomia finanziaria della Provincia garantita nel Titolo VI dello Statuto speciale e nell'art. 119 Cost., combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto una componente patrimoniale della Regione viene indebitamente «sterilizzata», con riferimento all'equilibrio di bilancio: e ciò in assenza di ogni forma di accordo con la Provincia, e dunque in violazione della leale collaborazione e del metodo pattizio. La limitazione appare inoltre illegittima anche in relazione ad altri parametri costituzionali (art. 3 e art. 97, secondo comma, Cost.).

Quanto alla violazione della autonomia finanziaria, il meccanismo contabile sopra descritto determina una limitazione all'uso di risorse della Provincia, risorse che gli articoli 70 e seguenti dello statuto speciale assegnano all'Ente, senza vincolo di destinazione, per il finanziamento delle funzioni che la Provincia esercita. La autonomia finanziaria di entrata e di spesa, peraltro, è espressamente riconosciuta dall'art. 119, primo comma, Cost., per tutte le Regioni e quindi tale garanzia, nelle parti in cui debba essere riconosciuta più favorevole, è estesa anche alla Provincia autonoma dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Questa autonomia è completata dalla autonomia di bilancio, espressamente tutelata dagli articoli 83 ed 84 dello Statuto speciale.

Va altresì rammentato che le limitazioni all'autonomia finanziaria delle Province autonome sono individuate in modo esaustivo nella clausola di garanzia dettata dall'art. 79, comma 4, dello Statuto, il quale sancisce 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».

Il che esclude in radice che in relazione alla ricorrente Provincia le limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato possano essere giustificate in quanto misura funzionale alla generale sostenibilità del debito pubblico e quindi come contributo agli obiettivi di finanza pubblica.

Se si considera poi che le disposizioni sopra invocate sono state approvate con il procedimento negoziato di cui all'art. 104 dello Statuto speciale, la deroga ad esse da parte di una legge statale non preceduta da un accordo con la Provincia autonoma o non approvata nelle forme costituzionali prescritte dall'art. 103 dello Statuto importa violazione, oltre che delle citate disposizioni, anche del principio pattizio codificato negli art. 104 e 107 dello Statuto e ribadito dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, nonché del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.).

La lesione del principio dell'accordo sussiste anche sotto altro profilo, in considerazione dell'effetto materialmente sottrattivo di risorse prodotto dalla regola contabile che qui si contesta, la quale, ai fini del pareggio di bilancio, costringe la Provincia a reperire *aliunde* - e non nel proprio avanzo - le risorse per la copertura del fondo pluriennale vincolato.



Tale effetto, inoltre, è irragionevole e contrario ai principi di buon andamento dell'amministrazione sanciti dall'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che risorse disponibili (l'avanzo) non possono essere utilizzate e mentre altre risorse devono essere distolte dai loro possibili usi ai soli fini di dare copertura ad una spesa pluriennale che bene potrebbe finanziata con l'avanzo degli esercizi precedenti.

Se poi si pensa che l'introduzione del fondo pluriennale vincolato è imposta dalla legislazione statale di armonizzazione della finanza pubblica, la sua limitata computabilità ai fini del pareggio, se finanziato con l'avanzo di bilancio, è lesiva anche del principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto regole contabili vengono imposte ad un certo fine (la programmazione della spesa) e poi piegate ad altro scopo (rendere indisponibili risorse).

L'irragionevolezza della regola qui contestata si riflette negativamente sull'esercizio delle competenze legislative esclusive e concorrenti e delle corrispettive competenze amministrative della Provincia, che tipicamente comportano programmazione di spesa. Si menzionano, tra le molte, le competenze primarie relative alla edilizia pubblica; alla viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale; alla assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali; alla edilizia scolastica (art. 8, nn. 10, 17, 19, 22, 28, e art. 16 dello Statuto) e le competenze concorrenti relative alla sanità («igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», ai sensi dell'art. 8, n. 10, e dell'art. 16 dello Statuto o «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. insieme con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001).

III. Illegittimità costituzionale del comma 475, lettera a) e lettera b), nella parte in cui si riferiscono alla Provincia Autonoma di Trento e ai suoi enti locali. In subordine, illegittimità costituzionale del comma 479, lettera a) e del comma 483, primo periodo, nella parte in cui esclude l'applicazione di tale comma.

L'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016 afferma in modo chiaro e specifico 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» (enfasi aggiunta).

Se nulla fosse da aggiungere, né il comma 483 né, ovviamente, i «non applicabili» commi 475 e 479 costituirebbero oggetto della presente impugnazione.

È da aggiungere invece che, in modo del tutto contraddittorio, il comma 475, relativo alle sanzioni per il mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio, contiene, alle lettere a) e b), riferimenti espliciti alle autonomie speciali, e in particolare alle Province autonome.

La ricorrente Provincia ritiene che tali riferimenti siano meri residui di precedenti versioni delle disposizioni. Tali residui avrebbero dovuto essere eliminati con l'inserimento del comma 483, il quale - in coerenza con quanto concordato con lo Stato e trasfuso nel 2014 (con la legge n. 190 dello stesso anno) nel nuovo art. 79 dello Statuto, che disciplina in modo compiuto anche gli oneri di partecipazione delle province autonome al sistema della finanza statale - sanciva l'estraneità delle autonomie del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol al sistema di premi e sanzioni previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

La Provincia autonoma di Trento chiede dunque a codesta ecc.ma Corte costituzionale di voler sancire, nella contraddittorietà delle disposizioni, la prevalenza e la vigenza del comma 483, che ne esplicita l'esclusione da tale sistema (con prosecuzione del regime della legge n. 228 del 2012).

Ove invece, in denegata ipotesi, si dovesse ritenere che il contrasto di disposizioni vada risolto considerando operanti i riferimenti alla Provincia di Trento e ai suoi enti locali contenuti nel comma 475, lett. a) e b), la ricorrente Provincia ne contesta la legittimità costituzionale.

Solo in estremo subordine, ove si ritenesse che le disposizioni del comma 475 riguardanti la Provincia di Trento non solo fossero operanti ma dovessero altresì considerarsi conformi alla Costituzione e allo Statuto di autonomia, la Provincia si troverebbe allora costretta a constatare l'iniquinà e l'irragionevolezza di un sistema che la costringerebbe a subire il regime sanzionatorio di cui al comma 475, persino senza partecipare al regime premiale di cui al comma 479.

III.1. Illegittimità costituzionale del comma 475, lettera a), nella parte in cui disciplina direttamente e in modo vincolante i rapporti finanziari degli enti locali con la Provincia.

La lett. a) del comma 475 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: 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. [...] 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».

La nuova disposizione peraltro precisa, rispetto alla legge 228 del 2012, che dette riduzioni dei trasferimenti - applicate nel corso del triennio successivo al saldo negativo - sono teleologicamente orientate alle finalità enunciate dall'art. 9, comma 2, legge n. 243 del 2012. Questa, a sua volta, prevede che «qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente di cui al comma 1 del presente articolo [comuni, province, città metropolitane e province autonome di Trento e di Bolzano] registri un valore negativo del saldo di cui al medesimo comma 1, il predetto ente adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti». Ma questa pretesa, e per vero alquanto surrettizia, finalità «correttiva», non altera la sostanza meramente sanzionatoria del meccanismo così istituito.

Per quanto di interesse della Provincia Autonoma di Trento, pertanto, la lett. a) prevede che gli enti locali ricadenti nel suo territorio siano privati dei trasferimenti correnti erogati dalla Provincia medesima in misura pari all'importo dello scostamento (saldo negativo).

La disposizione è pressoché identica a quella di cui all'art. 1, comma 723, legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per l'anno 2016, il cui comma 723 è stato impugnato davanti a codesta Ecc.ma Corte, con udienza fissata per il 9 maggio 2017), e presenta gli stessi vizi: sempre, naturalmente, nella denegata ipotesi che esso debba considerarsi applicabile alla ricorrente Provincia, nonostante l'esclusione disposta dal comma 483.

Ove tale disposizione fosse applicabile, si tratterebbe di un mero «trasferimento» di un meccanismo sanzionatorio previsto per la generalità dei comuni ai comuni della ricorrente Provincia, solo adattandolo alla circostanza che è dalla Provincia che i comuni ricevono parte delle proprie risorse, senza tenere alcun conto delle 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) né delle 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.

Né si può dire che la competenza statale prevista - in collegamento con quella in materia di coordinamento della finanza pubblica - dall'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, o comunque dall'art. 9, comma 4, legge n. 243 del 2012, giustifichi tale meccanico trasferimento, essendo evidente, ad avviso della ricorrente Provincia, che tale competenza generale va esercitata nel rispetto delle regole speciali poste per la ricorrente Provincia dallo statuto di autonomia e dalle sue norme di attuazione.

Secondo l'art. 80, comma 1, dello Statuto, «le province hanno competenza legislativa in materia di finanza locale». Il comma 4 specifica che tale competenza «è esercitata nel rispetto dell'art. 4 e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». In altre parole, si tratta di una potestà legislativa di rango primario.

Alla competenza legislativa primaria in questa materia - già parzialmente anticipata dagli articoli 17, 18 e 19 delle norme di attuazione (decreto legislativo n. 268 del 1992) - del resto, corrisponde una complessiva responsabilità della Provincia autonoma per la finanza locale, nei termini descritti dall'art. 79 e completati dall'art. 81 dello stesso Statuto.

Così, 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».

Sia consentito di ricordare che, in base a costante giurisprudenza costituzionale, alla competenza nella materia, inclusiva della vigilanza, corrisponde la competenza in materia di sanzioni per la mancata osservanza delle regole.

A completamento e chiusura del sistema, il comma 4 dell'art. 79 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 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».

Quanto ai rapporti tra fonti statali e fonti provinciali, l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 è chiarissimo nell'escludere 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 (mentre allo Stato, per converso, spetta un compito di vigilanza, accompagnato da un potere di impugnazione delle disposizioni non adeguate davanti alla Corte costituzionale).

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.

Sembra evidente che la disposizione qui impugnata del comma 475, lett. a), contraddice l'assetto ora esposto.

La disposizione da un lato ignora completamente la responsabilità e i poteri della Provincia, in contrasto con le regole dell'art. 79, sopra citate, dall'altro disciplina direttamente la materia, in contrasto altresì con l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, stabilendo che ogni ente locale che non rispetti il vincolo del saldo non negativo subisca una corrispondente decurtazione del trasferimento provinciale per la parte corrente.

Ferma la responsabilità della Provincia per l'equilibrio complessivo del sistema provinciale, le regole statutarie e delle norme di attuazione sopra citate assegnano ad essa il compito di disciplinare autonomamente le conseguenze - all'interno del sistema provinciale - del mancato rispetto del principio del saldo non negativo da parte degli enti locali la cui azione essa regola e finanzia.

Di qui l'illegittimità della disposizione impugnata, sempre ove applicabile alla ricorrente Provincia.

Merita di essere richiamato un ulteriore aspetto. Si è già notato che la disposizione di cui all'art. 1, comma 475, legge n. 232 del 2016 è pressoché identica a quella di cui all'art. 1, comma 723, legge n. 208 del 2015, nella quale tuttavia non era contenuto il riferimento, ora presente, all'art. 9, comma 2, legge n. 243 del 2012.

L'aggiunta operata nella legge sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017, tuttavia, rende la disciplina ancor più incoerente, facendola divenire (almeno nella sua ipotizzata applicazione ai comuni della ricorrente Provincia) irragionevole anche rispetto alle finalità di cui all'art. 9, comma 2, legge n. 243 del 2012.

L'intento di tali misure, infatti, è di far sì che, nel triennio successivo al saldo negativo dell'ente locale, sia possibile ritornare a un bilancio in pareggio tramite degli interventi mirati, che siano evidentemente orientati al risanamento delle finanze locali.

A questo fine non può certo servire una misura sanzionatoria meccanicamente e uniformemente applicata, senza alcuna possibile differenziazione in relazione alle cause dello squilibrio e ai possibili rimedi, la quale invece rischia di peggiorare sensibilmente la situazione dell'ente, privandolo di risorse di cui precedentemente disponeva.

Ammesso che una simile meccanica sanzione sia inevitabile nei rapporti tra lo Stato e le migliaia di comuni che ne dipendono finanziariamente, essa non può essere adatta ad un sistema nel quale la Provincia autonoma di Trento ha la possibilità e il compito statutariamente assegnato di condurre l'intero sistema ad un assetto finanziario sostenibile mediante misure specificamente adattate alle singole situazioni locali.

III.2. Illegittimità costituzionale del comma 475, lettera b), nella parte in cui introduce sanzioni a carico della Provincia rispetto al sistema di pareggio di bilancio.

La lett. b) del comma 475 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».

Anche in relazione a tale disposizione va in primo luogo ricordato che il comma 483 dispone la non applicazione alla ricorrente Provincia dell'intero comma 475, che tale esclusione dovrebbe essere considerata prevalente, per le ragioni sopra esposte, e che dunque la presente impugnazione ha carattere cautelativo.

Ove applicabile, il comma 475, lett. b) dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 contrasta con un fondamentale principio che non solo è sancito nell'Accordo del 2014 e trasfuso nell'art. 79 dello Statuto, ma che ne costituisce in larga misura la ragion d'essere. Si tratta, infatti, di un principio di predeterminazione e di certezza, in forza del quale 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».

A sua volta, 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-*quinqües*, 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».

Si tratta, dunque, di un sistema compiuto, che non tollera commistioni con un diverso sistema sanzionatorio, né premiale. Del resto, non si può non notare la piena consonanza delle disposizioni da ultimo citate con quelle del comma 483 dell'art. 1 della stessa legge n. 232 del 2016, che, escludendo l'applicazione del comma 475 (oltre che 479), precisano che «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» (enfasi aggiunta).

In altre parole, la clausola di esclusione della partecipazione a quello specifico sistema di sanzioni e premi disciplinato dai commi 475 e 479 non è una stravaganza, ma la conferma di un regime specifico stabilito in un patto con lo Stato e riversato nello Statuto di autonomia: un patto che le disposizioni di legge ordinaria, come sono quelle del comma 475, non possono e non devono smentire.

Sempre nella denegata ipotesi di applicabilità del comma 475, lettera *b*), alla ricorrente Provincia, va censurata la specifica ulteriore illegittimità della disposizione 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».

Si tratta di una disposizione che, ad avviso della ricorrente Provincia, palesemente 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 (per vero, del tutto casuale) che esse si trovino 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.

Infine, non può non essere rilevata, anche in relazione alla ricorrente Provincia, la radicale 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, lett. *b*), la cui applicazione sicuramente non migliora, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite.

III.3. In estremo subordine: illegittimità costituzionale dei commi 479, lett. a) e 483, primo periodo, nella parte in cui coinvolgono la Provincia nel solo sistema sanzionatorio, ma non in quello premiale.

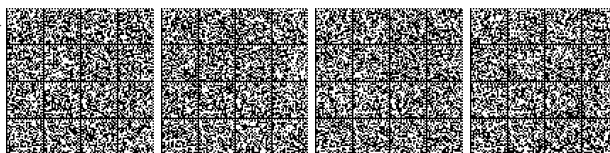
Come sopra esposto, la ricorrente Provincia ritiene pienamente giustificata, in forza del proprio diverso accordo con lo Stato, e come riconosciuto dal comma 483 dell'art. 1 della stessa legge n. 232 del 2016, oggetto del presente giudizio, la non applicazione a sé stessa dello specifico meccanismo sanzionatorio previsto dal comma 475.

Per la medesima ragione, ovviamente, essa ritiene di non dover neppure partecipare al sistema premiale costruito dal comma 479, che costituisce l'altra faccia del meccanismo sanzionatorio: giustamente, perciò, il comma 483 non dispone solo la non applicazione del comma 475, ma anche quella del comma 479 (mantenendo invece in vita la disciplina della legge 228 del 2012 «come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato»).

Sarebbe tuttavia evidentemente discriminatorio ed iniquo che la ricorrente Provincia si trovasse costretta a partecipare allo specifico sistema sanzionatorio di cui al comma 475, senza partecipare al sistema premiale di cui al comma 479: ma proprio ciò accadrebbe se si considerassero, in denegata ipotesi, operanti e legittimi i riferimenti espliciti alle province autonome contenuti nel comma 475.

In questo caso, infatti, il comma 483 assicurerebbe comunque la non applicazione del comma 479, il quale del resto riferisce il meccanismo premiale alle sole Regioni (lett. *a*).

Un simile disposto normativo complessivo, tuttavia, sarebbe palesemente illegittimo.



La legge n. 243 del 2012 prevede infatti un impianto nel quale il sistema delle sanzioni non può essere disgiunto dal sistema dei premi, destinando i «proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi» (art. 9, comma 4, lett. c).

In attuazione di tali disposti la legge n. 232 del 2016, accanto alle previsioni sanzionatorie del comma 475, introduce al comma 479 anche la previsione di corrispettive misure premiali (comma 479). Precisamente, secondo lo stesso comma 479, al ricorrere di determinate condizioni previste dai commi 470 e 473, 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 le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi della predetta lettera b) del comma 475, per essere destinate alla realizzazione di investimenti.

La ricorrente Provincia ha illustrato sopra le ragioni per le quali essa ritiene di non far parte di questo sistema. Ma ove si trovasse costretta a farne parte, l'incasso derivante dalle sanzioni - comprese quelle che sarebbero allora a carico della Provincia di Trento, nell'ipotesi (peraltro mai verificatasi) di uno squilibrio di bilancio - costituirebbe il fondo da ripartire tra gli enti virtuosi.

Senonché il comma 483 escluderebbe dal sistema dei premi la Provincia di Trento, e lo stesso farebbe il comma 479, lett. a), riferendosi soltanto alle regioni.

In questi termini, il comma 483 dell'art. 1, nella parte in cui esclude l'applicabilità alla Provincia di Trento del comma 479, e lo stesso comma 479, lett. a), per la stessa ragione si porrebbero in contrasto con l'art. 9, comma 4, della legge rinforzata n. 243 del 2012, che include le autonomie speciali tra i destinatari del sistema sanzionatorio e di quello premiale. Essendo la legge statale rinforzata vincolante per la legge ordinaria in forza dell'art. 81 della Costituzione e dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, anche tali disposizioni risulterebbero violate.

Inoltre, nelle parti indicate i commi 483 e 479, lett. a), violerebbero anche il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), perché determinerebbero un'evidente e ingiustificata discriminazione tra le Province autonome - che si troverebbero esposte al sistema delle sanzioni, per l'ipotesi in cui non riuscissero a conformarsi ai vincoli di bilancio, ma non potrebbero mai godere del riconoscimento di un comportamento virtuoso - e la totalità delle altre Regioni, per le quali potenzialmente opera un siffatto riconoscimento.

Di qui l'illegittimità costituzionale sopra lamentata.

Si nota tuttavia conclusivamente che tale discriminazione verrebbe automaticamente meno escludendo *in toto* le province autonome dallo specifico sistema di premi e sanzioni di cui ai commi 475 e 479: come previsto appunto dal comma 483 e come la ricorrente Provincia chiede in via principale.

P. Q. M.

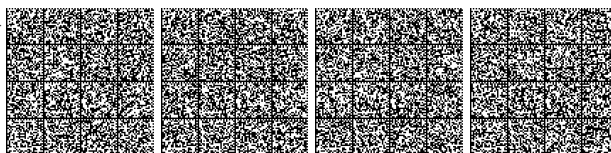
Per le esposte ragioni la Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa,

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 392, primo, secondo e terzo periodo, comma 394, comma 466, quarto periodo, comma 475, lett. a) e b), comma 479, lettera a), e comma 483, primo periodo, nella parte in cui richiama il comma 479, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

PROF. AVV. FALCON

AVV. PEDRAZZOLI

AVV. MANZI



N. 52

Ordinanza dell'8 febbraio 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Severini Giuseppe e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri

Consiglio di Stato - Consiglieri vincitori di concorso - Trattamento economico - Benefici attribuiti ai sensi del nono comma dell'art. 4 della legge n. 425 del 1984 - Previsione, con norma d'interpretazione autentica, dell'abrogazione di tale disposizione dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992 - Previsione della perdita di efficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati in difformità dalla predetta interpretazione.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”), art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5044 del 2013, proposto dai signori Giuseppe Severini, Luigi Maruotti, Carmine Volpe, Giampiero Paolo Cirillo, Luigi Carbone, Luciano Barra Caracciolo, Alessandro Botto, Rosanna De Nictolis, Marco Lipari, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Congedo C.F. CNGMSM57P01E506U, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso per legge dalla Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato, costituitosi in giudizio;

per la ottemperanza al decreto del Presidente della Repubblica con cui si è deciso il ricorso straordinario — diniego applicazione art. 4, comma 9, legge n. 425/84 — trattamento economico superiore — risarcimento dei danni;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 1° dicembre 2016 il consigliere Fabio Taormina e uditi per le parti l'avvocato Pietro Quinto, su delega dell'avv. Massimo Congedo, per la parte ricorrente, nonché, l'Avvocato dello Stato Chiarina Aiello per l'Amministrazione resistente;

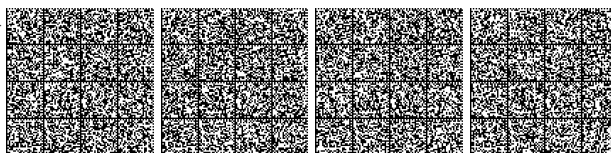
FATTO

1. Con il ricorso per l'ottemperanza al giudicato che viene alla decisione del Collegio è stata chiesta dalla odierna parte impugnante la esecuzione di 9 decreti resi in sede di ricorso straordinario.

2. La risalente vicenda che aveva originato il contenzioso può essere così sintetizzata:

la odierna parte ricorrente in ottemperanza (nove Consiglieri di Stato vincitori di concorso) aveva chiesto il calcolo del trattamento economico ad essa spettante ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge n. 425/1984 (abrogato dall'art. 50 della legge n. 388/2000) ed aveva proposto ricorso straordinario al Capo dello Stato avverso gli atti con i quali la Presidenza del Consiglio dei ministri aveva respinto le relative istanze.

Le decisioni assunte dal Capo dello Stato a fronte dell'esperimento del suddetto rimedio giustiziale avevano positivamente affermato l'obbligo per l'Amministrazione di determinare i trattamenti economici dei ricorrenti ai sensi del citato art. 4, comma 9, della legge n. 425/1984, tenendo conto del superiore trattamento spettante ai colleghi dei ricorrenti collocati in ruolo in posizione postergata rispetto a quella occupata dai ricorrenti stessi.



In data 9 luglio 2000, la Presidenza del Consiglio aveva però escluso l'attribuzione, in favore degli interessati, del trattamento economico come sopra determinato, fornendo parziale esecuzione a quattro delle nove decisioni assunte in esito ai ricorsi straordinari proposti.

2.1. Gli odierni impugnanti avevano allora proposto ricorso per l'esecuzione del giudicato; esso era stato accolto dal Consiglio di Stato (Cons. Stato Sez. IV, 15 dicembre 2000, n. 6697) ma la decisione ad essi favorevole da quest'ultimo adottata era stata annullata da parte della Suprema Corte di cassazione per difetto di giurisdizione (Cass. civ. Sez. Unite, 18 dicembre 2001, n. 15978).

2.1.1. *Medio tempore*, essi avevano proposto ulteriori istanze di esecuzione: la Presidenza del Consiglio, con nota del 3 febbraio 2003 (resa in esito alla trasmissione, da parte della Segreteria generale del Consiglio di Stato, degli schemi aggiornati dei rispettivi decreti individuali), aveva respinto le nuove richieste degli istanti, opponendo loro il disposto dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000.

2.2. La odierna parte ricorrente in ottemperanza aveva impugnato detta nota, ma il Tribunale amministrativo regionale del Lazio — sede di Roma — con la sentenza n. 4104/2010 aveva respinto il ricorso (avverso detta decisione reiettiva essi hanno proposto il ricorso in appello n. 7594/2010).

2.2.1. In seno al processo successivamente sfociato nella decisione reiettiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio — sede di Roma — n. 4104/2010, detto Giudice, con la ordinanza collegiale n. 6971 del 14 luglio 2004 aveva ritenuto non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge n. 388/2000 per contrasto con gli articoli 3, 24, 100, 103 e 113 della Carta Fondamentale (nella parte in cui tale norma, esplicitando la portata retroattiva dell'abrogazione da essa contemplata, prevedeva che questa potesse travolgere anche posizioni individuali già riconosciute mediante sentenze o decisioni di ricorsi straordinari che erano ormai divenute definitive) rimettendo il relativo giudizio alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 282 del 15 luglio 2005, aveva affermato l'infondatezza della sollevata questione di costituzionalità.

2.2.2. Avverso la sentenza reiettiva del Tribunale amministrativo regionale n. 4104/2010 la odierna parte ricorrente in ottemperanza ha quindi proposto il ricorso in appello n. 7594/2010.

3. Successivamente, ha proposto il ricorso in ottemperanza che viene alla decisione del Collegio (notificato il 16 giugno 2013 e depositato il 2 luglio 2013) mercè il quale si è sostenuto che l'avvenuta piena giurisdizionalizzazione retroattiva del ricorso straordinario a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «disposizioni per lo sviluppo economico, la competitività nonché in materia di processo civile» impedisse di ricomprendere i decreti decisorii nel perimetro applicativo di cui all'art. 50 della legge n. 388/2000 e, conseguentemente, non vi fossero ragioni ostative alla esecuzione del «giudicato» formatosi in favore di parte appellante; in via subordinata sono stati riproposti i parametri di asserito conflitto della disposizione normativa suddetta non esaminati dalla Corte costituzionale nella decisione n. 282 del 2005 da essa resa nell'ambito del giudizio cognitorio innanzi al Tribunale amministrativo regionale cui si è dianzi fatto riferimento ed in ogni caso, ex art. 112 comma III del cpa, è stato proposto un *petitum* risarcitorio anche ex art. 2059 del codice civile nella eventuale e denegata ipotesi in cui si fosse affermata la impossibilità di esecuzione dei detti decreti decisorii.

4. In data 5 luglio 2013 la Presidenza del Consiglio dei ministri si è costituita con atto di stile.

5. In data 26 giugno 2014 la odierna parte ricorrente in ottemperanza ha depositato una memoria puntualizzando e ribadendo le proprie tesi.

6. In data 18 settembre 2014 la odierna parte ricorrente in ottemperanza ha depositato una ulteriore memoria puntualizzando e ribadendo le proprie tesi.

7. In data 20 settembre 2014 la Presidenza del Consiglio dei ministri depositato una memoria chiedendo la reiezione del ricorso in ottemperanza in quanto inammissibile, e comunque infondato.

8. In data 25 settembre 2014 la odierna parte ricorrente in ottemperanza ha depositato una memoria di replica, puntualizzando le proprie tesi e confutando le deduzioni dell'intimata Presidenza del Consiglio dei ministri.

9. Con nota depositata il 29 settembre 2014 in vista della Camera di consiglio del 7 ottobre 2014 la parte ricorrente in ottemperanza ha dichiarato di rinunciare subordinatamente al *petitum* risarcitorio proposto: più in particolare, essa ha fatto presente che, per senso dello Stato, ove il *petitum* principale contenuto nel ricorso in ottemperanza fosse stato accolto, ovvero fosse stato accolto il *petitum* principale proposto nella parallela causa n. 7594/2010 del pari chiamata in decisione alla pubblica udienza del 7 ottobre 2014, essa avrebbe rinunciato alle domande risarcitorie proposte.



10. Alla Camera di consiglio del 7 ottobre 2014 la causa è stata posta in decisione dal Collegio ed è stata resa l'ordinanza collegiale n. 5538/2014, da intendersi integralmente richiamata e trascritta nel presente provvedimento, nell'ambito della quale il Collegio:

a) in primo luogo non ha aderito alla richiesta di trattazione congiunta del presente ricorso in ottemperanza con il ricorso n. 7594/2010 del pari chiamato in decisione alla pubblica udienza del 7 ottobre 2014;

b) secondariamente, dandosi atto che nell'ambito del ricorso n. 7594/2010 del pari chiamato in decisione alla pubblica udienza del 7 ottobre 2014 la Sezione aveva deferito con ordinanza collegiale la controversia all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, è stata disposta la sospensione facoltativa del presente giudizio ex art. 295 cpc ed art. 79 del cpa, in attesa del pronunciamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella surrichiamata causa connessa.

11. In data 4 maggio 2016 la parte ricorrente in ottemperanza ha depositato una richiesta di revoca della ordinanza collegiale n. 5538/2014 suindicata, deducendo che:

a) a seguito del deferimento del ricorso n. 7594/2010 all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, quest'ultima con la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015 aveva sollevato una questione di costituzionalità dell'art. 50 comma 4 della legge n. 388/2000 e sospeso il giudizio in attesa della decisione dalla Corte costituzionale adita;

b) sussisteva l'interesse alla immediata decisione del ricorso in ottemperanza (ed all'accoglimento del medesimo) ovvero, in via subordinata, l'interesse a che le ulteriori questioni di costituzionalità sollevate nel presente giudizio venissero sollecitamente rimesse alla Corte costituzionale affinché, (ove quest'ultima lo avesse ritenuto opportuno e conducente) potessero essere riunite al giudizio già pendente in conseguenza dell'ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 7 suindicata.

12. In data 6 ottobre 2016 la odierna parte ricorrente in ottemperanza ha depositato una ulteriore memoria puntualizzando e ribadendo le proprie tesi.

13. Alla Camera di consiglio del 3 novembre 2016 la Sezione con la ordinanza collegiale n. 4624 pubblicata il 4 novembre 2016 ha revocato l'ordinanza collegiale n. 5538/2014 ed ha fissato la trattazione della causa alla odierna Camera di consiglio del 1° dicembre 2016.

14. Alla odierna Camera di consiglio del 1° dicembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

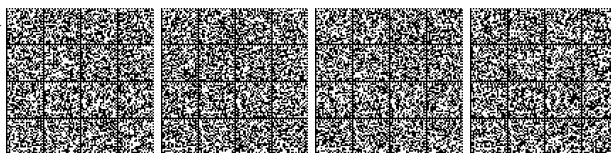
DIRITTO

In via preliminare appare opportuno chiarire — anche ai fini del giudizio di rilevanza — il rapporto che sussiste tra l'odierno ricorso in ottemperanza n. 5044/2013 e l'appello n. 7594/2010 attualmente sospeso in attesa che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4 della legge n. 388/2000 rimessale dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015.

Si tratta di due giudizi attinenti alla medesima vicenda sostanziale che però si è sviluppata lungo due direttrici — la richiesta ottemperanza ai decreti decisori e l'impugnazione in via ordinaria del riesame sfavorevole ai ricorrenti — che mantengono la loro autonomia sul piano processuale e in ordine ai quali persiste l'interesse di parte ricorrente (in ottemperanza e in appello) alla decisione, al fine di soddisfare la pretesa sostanziale a vedersi riconoscere quanto statuito dai richiamati decreti decisori e negato dall'Amministrazione (anche) in sede di riesame.

La presente vicenda processuale si è dipanata, in larga parte, in epoca in cui si dibatteva in ordine ai rapporti tra impugnazione ordinaria e ottemperanza al giudicato a fronte di un medesimo atto asseritamente elusivo (rapporti poi chiariti dalla decisione n. 2 del 15 gennaio 2013 dell'Adunanza Plenaria). E peraltro, nel presente giudizio, non si controverte sull'impugnazione di un medesimo atto, in quanto — come si è rilevato — l'esecuzione del giudicato riguarda l'ottemperanza diretta dei decreti decisori, mentre l'impugnazione ordinaria concerne il provvedimento di diniego emesso a seguito di istanza di riesame.

Questo spiega perché, sul piano cronologico, l'odierna parte ricorrente in ottemperanza aveva prima proposto un ricorso per l'esecuzione del giudicato (ritenuto inammissibile a seguito della richiamata decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione 18 dicembre 2001, n. 15978); ha poi esercitato l'azione impugnatoria in sede di legittimità contro il diniego in sede di riesame (ricorso al innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio — sede di Roma — numero di registro generale 3625 del 2003 sfociato nella sentenza n. 4104/2010, appellata mercé il ricorso in appello n. 7594/2010) e infine, a seguito delle intervenute modifiche normative, asseritamente aventi portata retroattiva, ha proposto l'odierno ricorso in ottemperanza.



2. Come premesso nella parte in fatto della presente ordinanza, va ricordato che, nell'ambito del ricorso in appello n. 7594/2010 attinente all'impugnazione ordinaria del diniego in sede di riesame, questa Sezione ha deferito la controversia suddetta all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato; quest'ultima con la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015 ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4 della legge n. 388/2000 e sospeso il giudizio in attesa della decisione dalla Corte costituzionale adita e non risulta che la Corte costituzionale abbia deciso la questione rimessagli con la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015.

La parte odierna ricorrente in ottemperanza ha quindi presentato una istanza chiedendo che venisse revocata l'ordinanza collegiale n. 5538/2014 di sospensione del presente giudizio di ottemperanza, anche e soprattutto al fine di esaminare sollecitamente le doglianze direttamente proposte nell'odierno ricorso in ottemperanza e le questioni di costituzionalità quivi prospettate, evidenziando che, laddove queste ultime fossero state ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, sarebbe stato utile ed opportuno che il Collegio le sollevasse immediatamente, anche per eventualmente consentire alla Corte costituzionale un esame delle stesse congiunto alla questione già rimessa dall'Adunanza Plenaria con l'ordinanza n. 7 del 2015.

3. Venendo alla disamina del merito delle questioni prospettate nell'odierno ricorso in ottemperanza, e tenuto conto della circostanza che nella causa n. 7594/2010 risultano prospettate le medesime censure e rappresentate le medesime tesi contenute nel ricorso in ottemperanza che viene alla decisione del Collegio, appare evidente che:

a) la richiesta (preliminare) diretta ad ottenere un espresso riconoscimento della ammissibilità dell'odierno ricorso in ottemperanza di cui al punto n. 2 della memoria depositata in data 6 ottobre 2016 è senz'altro ammissibile, ed è anche fondata in quanto:

I) numerose sentenze della Suprema Corte di cassazione e del Consiglio di Stato hanno a più riprese ritenuto esperibile il rimedio dell'ottemperanza anche per decreti decisori del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica resi antecedentemente alle modifiche legislative di cui all'art. 69 della legge n. 69 del 2009;

II) in effetti, la Sezione, con la ordinanza collegiale n. 5506/2014 resa nell'ambito del parallelo giudizio di cognizione n. 7594/2010 con la quale ha deferito la controversia suddetta all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sulla scorta della decisione delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione del 6 settembre 2013, n. 20569 (in particolare capi 3.5. e 4 di quest'ultima, ma si veda anche Cassazione civ. Sez. III, 2 settembre 2013, n. 2005, capi 3.1. e segg.) aveva sollevato dubbi in ordine alla predicabilità di tale opzione ermeneutica e su tale tematica aveva chiesto l'intervento dell'Adunanza Plenaria (in questi termini, infatti, era stato formulato il quesito: «se anche i decreti decisori di ricorsi straordinari resi allorché il parere obbligatorio del Consiglio di Stato in sede consultiva non era *ex lege* vincolante — ed ancorché in concreto esso non sia stato disatteso dall'Autorità decidente — siano eseguibili con il rimedio dell'ottemperanza ed integrino “giudicato” sin dal momento della loro emissione ovvero se tale qualità sia da riconoscere esclusivamente ai decreti decisori di ricorsi straordinari che, a prescindere dall'epoca di proposizione dei ricorsi, medesimi siano stati resi allorché il parere obbligatorio del Consiglio di Stato in sede consultiva era stato licenziato in epoca successiva alla entrata in vigore della legge n. 69/2009, e quindi rivestiva portata vincolante.»);

III) l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015 con la quale ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4 della legge n. 388/2000 e sospeso quel giudizio cognitorio, ha condiviso la prospettazione della parte odierna ricorrente in ottemperanza (punto 4.3 dell'ordinanza di rimessione) facendo riferimento al «maggioritario indirizzo pretorio che ammette il rimedio dell'ottemperanza, ex art. 112 c.p.a., anche per le decisioni rese su ricorso straordinario nell'assetto normativo tradizionale», e, anzi, su tale premessa maggiore ha fondato il giudizio di rilevanza della questione di costituzionalità sollevata (così l'Adunanza Plenaria: «si deve, al riguardo, convenire con l'amministrazione appellata nel senso che l'ottemperabilità di una decisione è una *qualitas* non sovrapponibile a quella diversa della sussistenza di un giudicato resistente al potere della legge.»).

IV) in coerenza con il richiamato indirizzo, va ribadito che il rimedio dell'ottemperanza, ex art. 112 c.p.a., sia oggi ammissibile anche per le decisioni rese prima delle modifiche del 2009, su ricorso straordinario nell'assetto normativo tradizionale.

3.1 Non può invece essere accolta la domanda volta a ottenere una immediata decisione favorevole, nel merito, prescindendo dalla questione di costituzionalità rimessa dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato alla Corte costituzionale con la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015 in quanto:

a) il capo 4.2. della citata ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015 ha espressamente escluso «che si possa accedere alla tesi, sostenuta in via poziora dagli appellanti, secondo cui anche le decisioni su ricorsi straordinari rese prima della riforma del 2009 esibirebbero carattere giurisdizionale e, quindi, sarebbero dotate di una forza resistente all'intervento caducatorio del legislatore»;



b) i capi 4.2.2. e 4.2.3 della richiamata ordinanza — che il Collegio condivide — hanno affermato la portata sostanziale delle modifiche apportate alla disciplina dell'istituto del ricorso straordinario e la natura non retroattiva della novella di cui all'art. 69 della legge n. 69/2009.

Il soddisfacimento della pretesa della odierna parte ricorrente, infatti, trova ostacolo nella permanente vigenza degli ultimi due periodi del comma 4 dell'art. 50 della legge n. 388/2000;

mentre la circostanza che sia in via di principio esperibile il rimedio dell'ottemperanza anche per decreti decisorio del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica resi antecedentemente alle modifiche legislative di cui all'art. 69 della legge n. 69 del 2009, non è decisiva, perché profilo incompatibile con quello diverso della sussistenza di un giudicato resistente al potere della legge (*cf.* il richiamato paragrafo 4.3. dell'ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 7 del 14 luglio 2015).

3.2. Parte ricorrente in ottemperanza, infine, non ha interesse nel prospettare la richiesta di cui alla parte seconda della memoria depositata in data 6 ottobre 2016 (pagg. 7 ed 8) e volta ad ottenere la declaratoria di espressa applicazione inter partes degli articoli 395 n. 5 c.p.c. e 15 del decreto legislativo n. 1199/1971 in quanto assorbita dalla affermata ammissibilità del giudizio di ottemperanza relativamente ai decreti decisorio resi antecedentemente alle modifiche introdotte con l'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

4. Come illustrato nella premessa in fatto, parte ricorrente in ottemperanza, da ultimo con la memoria depositata in data 6 ottobre 2016 (pag.1), ha dato atto della circostanza della avvenuta proposizione di una questione di costituzionalità rimessa dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato alla Corte costituzionale con la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015; ha quindi chiesto che in seno a questo processo di ottemperanza vengano sollevate le altre questioni di costituzionalità prospettate (quelle elencate alle pagine 9 e seguenti della memoria indicata), facendo presente che dalla omessa riunione del presente processo con quello di cognizione n. 7954/2010 non può discendere un pregiudizio alle proprie ragioni.

4.1. Per il vero, il pregiudizio che deriverebbe alla parte odierna ricorrente dall'omessa riunione del presente giudizio di ottemperanza con il procedimento cognitorio n. 7594/2010 non sembra sussistere, in quanto parte ricorrente ha sollevato nel presente giudizio e nell'ambito del procedimento cognitorio n. 7594/2010 le medesime censure di costituzionalità ed «incompatibilità comunitaria» (*cf.* la memoria difensiva del 26 giugno 2014 versata nel procedimento cognitorio n. 7594/2010, ma anche l'atto di appello che vi ha dato origine al quarto e quinto motivo, ed al punto II delle conclusioni).

4.2. Piuttosto, l'argomento sollevato da parte odierna ricorrente in ottemperanza consente al Collegio di evidenziare una circostanza: salvo quanto si dirà di qui a breve con riferimento alla disamina dell'evocato parametro di incostituzionalità di cui all'art. 102 della Costituzione, la ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 7 del 14 luglio 2015, nel sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4 della legge n. 388/2000 con riferimento all'art. 117 della Costituzione, non ha preso espressa posizione sulle ulteriori questioni di costituzionalità prospettate in quel giudizio (analoghe a quelle prospettate nel presente giudizio): non le ha accolte (ché altrimenti avrebbe indicato tali ulteriori parametri di «dubbio» di legittimità costituzionale) ma non le ha neppure espressamente disattese. Il che esclude che l'esame di tali dedotti profili di costituzionalità siano preclusi nel presente giudizio.

E invero:

a) sussiste l'interesse dalla parte odierna ricorrente in ottemperanza a sollevarli, per evidenti ragioni: ove anche uno solo di essi venisse accolto, ne conseguirebbe, in tesi, la caducazione della disposizione di cui dell'art. 50 comma 4 della legge n. 388/2000 che, nella prospettazione dei ricorrenti, costituisce l'unico ostacolo al conseguimento del bene della vita cui essi aspirano;

b) le tematiche prospettate sono certamente rilevanti nel presente giudizio (e, per il vero, lo erano anche in seno al procedimento cognitorio n. 7594/2010);

c) in carenza di espressa od implicita reiezione di detti argomenti critici da parte della ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015 resa dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, non può ravvisarsi preclusione a che i detti argomenti siano presi in esame dal Collegio.

5. Può quindi procedersi alla disamina delle ulteriori questioni prospettate dalla parte odierna ricorrente in ottemperanza.

5.1. Va nuovamente posto in luce in proposito che la Corte costituzionale (adita dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con la ordinanza n. 6971 del 14 luglio 2014 in seno al procedimento n. 3625/2003 conclusosi con la sentenza reiettiva n. 4104/2010) con la sentenza n. 282 del 15 luglio 2005 ha:

a) evidenziato che ad avviso del Giudice remittente, l'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge n. 388 del 2000, si poneva in contrasto con gli articoli 3, 24, 100, 103 e 113 della Costituzione;



b) espresso il convincimento che la questione dovesse essere esaminata «entro i limiti del *thema decidendum* individuato dall'ordinanza di remissione» e che doveva «rimanere estraneo al giudizio l'esame della questione di legittimità costituzionale con riferimento anche agli ulteriori parametri e profili prospettati dalla difesa delle parti private costituite, in quanto, con essi, veniva introdotto un tema del tutto nuovo rispetto a quello devoluto dal giudice *a quo*»;

c) respinto i dubbi di costituzionalità prospettati, in quanto:

I) non risultavano vulnerati «gli articoli 24 e 113 della Costituzione, perché la garanzia costituzionale da essi prevista si riferisce al diritto di agire nella sede giurisdizionale e non nella sede amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica»;

II) non era «violato l'art. 100 della Costituzione, che individua nel Consiglio di Stato l'organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione, essendo l'atto in esame del Consiglio di Stato espressione di una funzione consultiva su cui peraltro la norma non incide»;

III) non era «pertinente il richiamo all'art. 103 della Costituzione, giacché nella questione di costituzionalità non venivano in considerazione profili concernenti l'attività giurisdizionale affidata al Consiglio di Stato»;

IV) quanto alla prospettata lesione dell'art. 3 della Costituzione, la norma denunciata, infine, «non viola l'affidamento nella sicurezza giuridica, perché il legislatore, in sede di interpretazione autentica, può modificare sfavorevolmente, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati (cfr. sentenza n. 6 del 1994)».

5.2. La parte odierna ricorrente in ottemperanza di ciò è consapevole, pur avendo sostenuto, per il vero, che la predetta sentenza della Corte costituzionale «sia completamente superata» (pag. 5 del ricorso in ottemperanza, paragrafo 3.4.); ma si è limitata a chiedere di sollevare ulteriori questioni di legittimità costituzionale, già prospettate, che non hanno trovato ingresso nel giudizio sfociato nella richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 15 luglio 2005, diverse altresì da quelle già rimesse al giudizio della Corte costituzionale con la ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 7 del 14 luglio 2015 (avendo a tal riguardo sottolineato che dal considerando n. 6 del provvedimento in ultimo citato, e dal dispositivo del medesimo, emergeva che i parametri già devoluti al giudizio della Corte costituzionale erano quelli di cui agli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione - pag. 1 memoria depositata in data 6 ottobre 2016).

6. Il compito demandato a questo Collegio è quindi quello di verificare se e quale, dei molteplici ulteriori dubbi di costituzionalità prospettati, sia rilevante e non manifestamente infondato, ed a tale proposito, si osserva immediatamente che:

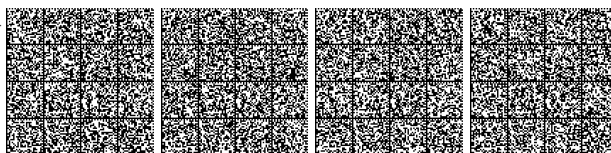
a) il dubbio di costituzionalità prospettato in relazione al supposto contrasto dell'art. 112 del c.p.a. con l'art. 102 della Costituzione (e/o alternativamente, con la VI disposizione transitoria della Costituzione) è inammissibile, o comunque è divenuto improcedibile. Esso, per il vero (pag. 6 e 7 della memoria depositata in data 6 ottobre 2016), sembrerebbe riferito esclusivamente alla ipotesi in cui non si fosse ritenuto ammissibile l'odierno ricorso in ottemperanza: una volta che l'ammissibilità del mezzo è stata definitivamente accertata, parrebbe quindi insussistente l'interesse della parte impugnante a sollevare tale profilo;

b) sennonché, anche nel corso della discussione in Camera di consiglio, la difesa ha lungamente insistito sul punto, ribadendo la fondatezza della tesi della «revisione» retroattiva che il Legislatore avrebbe operato con l'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69 e con l'art. 7, comma 8, del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, «riconoscendo» al decreto decisorio del ricorso straordinario la natura giurisdizionale che esso già possedeva;

c) ha pertanto sottolineato la centralità della proposta questione, facendo presente che se non si convenisse con la tesi della «revisione ex tunc» si dovrebbe affermare che le disposizioni di cui all'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69 ed all'art. 7, comma 8, del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, sarebbero illegittime nella parte in cui avrebbero contravvenuto al divieto di istituire «giudici speciali».

6.1. Il Collegio ritiene che la questione sia inammissibile — per più ragioni — e comunque non fondata, dovendosi osservare in proposito che:

a) la Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato con la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015 ha statuito che «la giurisprudenza della Corte delle leggi e della Corte di legittimità sulla portata sostanziale delle modifiche apportate alla disciplina dell'istituto, e sulla conseguente riconducibilità a dette novità del superamento della connotazione amministrativa del rimedio» ha espressamente respinto il presupposto maggiore della tesi prospettata dalla parte, espressamente affermando che non è possibile «ritenere che anche alle decisioni rese in precedenza possa essere riconosciuta una valenza giurisdizionale e, quindi, l'intangibilità propria della *res iudicata*»; e l'*incipit* del paragrafo 5 della citata



decisione è stato chiarissimo nell'escludere «la praticabilità della via dell'interpretazione della norma in esame secondo un'accezione compatibile con la salvaguardia delle precedenti decisioni rese in via definitiva su ricorsi straordinari»;

b) laddove si consideri che — come prima fatto presente — la medesima questione di costituzionalità prospettata in seno all'odierno giudizio era stata altresì prospettata nel giudizio cognitorio scrutinato dalla Adunanza Plenaria, si deve ritenere che la ordinanza n. 7 del 14 luglio 2015 abbia implicitamente respinto la questione medesima;

c) la Corte costituzionale, con la sentenza del 2 aprile 2014, n. 73 ha esaustivamente chiarito che l'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69 avrebbe operato (il che è in antitesi con la tesi dei ricorrenti) una «traslazione del suddetto ricorso straordinario dall'area dei ricorsi amministrativi a quella dei rimedi giustiziali»;

d) questo Collegio, per un verso, condivide la ricostruzione della Adunanza Plenaria, e, per altro verso, ritiene che la evocazione a parametro della VI disposizione transitoria della Costituzione non sia pertinente;

e) in sostanza, l'evocazione della VI disposizione transitoria della Costituzione mirerebbe ad ottenere la caducazione delle disposizioni di cui alla legge n. 69/2009 e del c.p.a. laddove interpretate nel senso che esse abbiano sostanzialmente (e quindi soltanto *ex nunc*) «giurisdizionalizzato» il rimedio del decreto decisorio del ricorso straordinario;

f) senonché, da un canto, è evidente che i ricorrenti in ottemperanza non hanno alcun concreto interesse a sollevare la detta questione che, ove accolta, non gioverebbe affatto alla loro posizione (risolvendosi nella affermazione della persistente natura amministrativa del rimedio) e per altro verso ne appare palese la inconciliabilità ontologica con i presupposti sottesi alla pendente questione di legittimità sollevata dall'Adunanza Plenaria proprio con la ordinanza suindicata;

g) in ultimo, non è superfluo rilevarne la manifesta infondatezza, in quanto comunque, a tutto concedere, il legislatore, con la legge 18 giugno 2009, n. 69, non avrebbe affatto istituito alcun «giudice speciale», ma avrebbe semmai attribuito ad un organo già previsto dalla Costituzione un ulteriore rimedio «giurisdizionale», alternativo a quello già esistente, e per di più con latitudine applicativa minore rispetto al passato;

h) il vero è, conclusivamente, che non si è in presenza di un vero e proprio dubbio di costituzionalità, (tanto è vero che esso non è diretto affatto nei confronti della disposizione di cui all'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge n. 388 del 2000), ma di un tentativo di porre il Giudice delle leggi nell'alternativa tra dichiarare la illegittimità costituzionale delle norme suindicate di cui alla legge 18 giugno 2009, n. 69 ovvero di convenire con la tesi principale esposta nel ricorso in ottemperanza secondo cui si sarebbe in presenza di una revisione retroattiva, con preclusione alla applicabilità dell'art. 50, comma 4 della legge n. 388 del 2000. Sicché la questione, al più, può assumere portata argomentativa volta a rafforzare il dubbio di costituzionalità in relazione agli altri profili dedotti.

6.2. Appare del pari manifestamente infondata, oltre che genericamente formulata, la questione di legittimità costituzionale riposante sull'asserito contrasto della disposizione dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 con il precetto di cui all'art. 10 della Costituzione laddove si prescrive la necessaria conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, ai principi generali e alle norme di carattere consuetudinario in quanto:

a) va premesso che, al momento in cui propose il ricorso in sede straordinaria, parte originaria ricorrente ben conosceva che il rimedio adito (seppur alternativo a quello giurisdizionale), offriva minori garanzie rispetto a quest'ultimo (il diritto potestativo conferito alle parti intimete di chiedere la trasposizione del proposto ricorso straordinario in sede giurisdizionale trova la propria *ratio* proprio in siffatta constatazione: vd. Corte costituzionale nn. 1 del 1964, 78 del 1966, e 148 del 1982);

b) non si ravvisa alcun principio di diritto consuetudinario che equipari la portata ed intangibilità della statuizione giurisdizionale a quella di un rimedio «giustiziale» (sia pure emesso a seguito di un procedimento contenzioso alternativo a quello giurisdizionale);

c) il Collegio dubita che, in materia, sia possibile enucleare principi consuetudinari di diritto internazionale diversi ed ulteriori rispetto a quelli consacrati nella Convenzione Edu, che offrano *in subiecta materia* garanzie superiori rispetto a quelle offerte da quest'ultima: di certo v'è che neppure i ricorrenti indicano persuasivamente tali principi, ed i loro referenti, e che, per altro verso, l'insegnamento della Corte europea dei diritti dell'uomo è stato, in passato, quello della assimilabilità dei rimedi in comparazione (Corte EDU, 28 settembre 1999, n. 45814, Nardella c. Italia: «il ricorso giurisdizionale offre maggiori garanzie rispetto al ricorso straordinario — «[p]uisque ce dernier offre des garanties majeures par rapport au recours extraordinaire» —, il controinteressato può, entro un termine di sessanta giorni dalla notificazione, richiedere che il ricorso sia trattato innanzi al giudice amministrativo -«l'autre partie — controinteressato — peut, dans un délai de soixante jours à compter de la notification, demander à ce que le recours soit porté devant le juge administratif»);



e) quanto sopra rilevato vale anche ad affermare la manifesta infondatezza del supposto contrasto della disposizione dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 con l'art. 113 della Costituzione; la tesi di parte impugnante si fonda, ancora una volta, sulla totale assimilazione del decreto decisorio del ricorso straordinario alla decisione resa in sede giurisdizionale, ma il presupposto di partenza non è condivisibile: nel 1999, all'epoca in cui di decreti decisori vennero emessi, la regola della alternatività concerneva un «rimedio» meno garantito rispetto a quello giurisdizionale e praticabile soltanto in virtù della ricorrenza di una duplice condizione (la «scelta» di avvalersene esercitata dalla parte ricorrente e l'omesso esercizio della facoltà di trasposizione da parte dei soggetti intimati): esclusa la praticabilità della tesi della «revisione *ex tunc* dell'istituto» è a torto evocato il profilo di un possibile *vulnus* al principio della «divisione dei poteri» (evocato anche sub art. 70 della Costituzione) e la questione si risolve nella minore «resistenza» alla legge sopravvenuta e retroattiva del provvedimento amministrativo — seppure reso in sede contenziosa «alternativa» alla funzione giurisdizionale — rispetto alla sentenza passata in giudicato.

6.3. Non sono necessarie, poi, diffuse argomentazioni per chiarire che il Collegio ritiene manifestamente infondati tutti i dubbi di costituzionalità manifestati con riferimento all'asserita lesione delle garanzie della indipendenza ed autonomia dei Magistrati del Consiglio di Stato: tali valori, consacrati nell'art. 100 della Carta fondamentale, in nessun modo potrebbero ritenersi messi a repentaglio da provvedimenti legislativi relativi al trattamento stipendiale di questi ultimi e destinati (almeno in teoria) a regolare la posizione di numerosi soggetti; è ben vero che — come segnala anche la parte odierna ricorrente — in un recente passato la Corte costituzionale (decisione dell'11 ottobre 2012, n. 223 che ha richiamato anche la precedente sentenza n. 1 del 1978), nel fare riferimento ai «lavori preparatori della Costituente, dai quali traspare che l'omessa indicazione specifica dell'indipendenza economica delle magistrature non ha significato l'esclusione di tale aspetto dal complesso di condizioni necessario per realizzare l'autonomia ed indipendenza delle stesse», ha prospettato la possibilità che misure destinate ad incidere sulle retribuzioni possano in teoria indebolire tali garanzie: epperò, ciò ha ritenuto possibile laddove ci si trovi al cospetto di «misure ingiustificatamente discriminatorie» (in quella occasione venne colta una ingiustificata disparità di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato); ma nella situazione oggetto di esame è affatto diversa e non sono rinvenibili profili di discriminatorietà discendenti dall'appartenenza alla categoria dei magistrati.

6.3.1. Invero, può convenirsi con la circostanza che il nono comma dell'art. 4 della legge 6 agosto 1984, n. 425 (ai sensi del quale per il personale che ha conseguito la nomina a magistrato di corte d'appello o a magistrato di Corte di cassazione a seguito del concorso per esami previsto dalla legge 4 gennaio 1963, n. 1, e successive modificazioni e integrazioni, l'anzianità viene determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo) non costituiva — contrariamente a una diffusa convinzione che sembra sottesa anche alle memorie difensive dell'Amministrazione — una disposizione riconducibile all'istituto del c.d. «galleggiamento» ma integrava una norma a regime, fondata sul riconoscimento che l'accesso concorsuale non poteva condurre a una retribuzione inferiore a quella posseduta da coloro che fossero transitati al Consiglio di Stato per anzianità (in attuazione di un principio ritenuto legittimo, se non doveroso, dalla Corte nella sentenza n. 269 del 10 marzo 1988, relativa all'Avvocatura dello Stato); sicché essa determinava il trattamento stipendiale dei Consiglieri di Stato vincitori di concorso immessi in ruolo attribuendo loro un trattamento economico migliorativo di quello tabellare. Purtuttavia, la soppressione della norma a regime non può ritenersi avere inverato alcuna discriminazione, essendosi provveduto a una ridefinizione complessiva della materia non avente portata discriminatoria nei confronti dei ricorrenti.

D'altro canto, le perentorie affermazioni contenute nella sentenza n. 282 del 15 luglio 2005 hanno già escluso la sussistenza di alcuna lesione alla indipendenza del Consiglio di Stato unitariamente considerato ed alla funzione giurisdizionale da questo esercitata, il che consente di ritenere manifestamente infondate le questioni evocate nell'ultima pagina della memoria depositata in data 6 ottobre 2016 ove ritenute riferibili alla posizione dell'Istituto.

6.4. Quanto si è prima rilevato vale altresì a disinnescare i dubbi di costituzionalità relativi alla suindicata disposizione di legge, con riferimento alla circostanza che nella medesima si riscontrerebbero i tratti di una legge «*ad personam*» (o, per utilizzare l'espressione adombrata a pag. 11 del ricorso in ottemperanza, «*contra personam*»).

Non appare, invero, convincente la tesi per cui ci si troverebbe al cospetto di una legge tesa a discriminare la posizione di pochi e ben determinati soggetti (9 consiglieri di Stato di concorso), mentre per altro verso è inevitabile che la portata applicativa della medesima fosse ristretta, sin dall'origine, in quanto diretta a dettare una normativa riguardante una limitata cerchia di pubblici dipendenti. La riprova di ciò si ha nella circostanza che di recente la Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda Sezione ha avuto modo di pronunciarsi (sentenza del 1° luglio 2014 resa sul ricorso n. 61820/08 nella causa «Guadagno ed altri contro l'Italia») su un ricorso proposto da alcuni Magistrati amministrativi «volto a sostenere che l'entrata in vigore della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 avrebbe influenzato la decisione del Consiglio di Stato» in quanto i medesimi avevano avviato un contenzioso assimilabile — se non del tutto identico — a quello promosso dagli odierni impugnanti.



6.5. Con affermazioni in parte antitetiche a quelle finora esaminate, poi, la parte odierna ricorrente in ottemperanza ricomprende, tra le questioni dimostrative della asserita illegittimità costituzionale della disposizione in parola, un argomento che, pur fondato su un approccio ermeneutico riferito ai lavori preparatori, comunque ha già trovato smentita nella sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 15 luglio 2005: si sostiene infatti, che sulla scorta dei lavori parlamentari, la *ratio* della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale sarebbe stata invece quella, opposta di «salvaguardare i nove ricorrenti medesimi»; senonché, ci si trova al cospetto di una critica che non prelude a dubbi di incostituzionalità e che, in realtà, tende a fornire una «lettura» della contestata disposizione contenuta nella legge n. 388 distonica rispetto a quella invece contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 15 luglio 2005.

6.6. Al punto 7 della memoria depositata in data 6.10.2016 (pag. 11) la parte ricorrente in ottemperanza prospetta la illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge n. 388 del 2000 per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, motivando le ragioni del contrasto proprio sulla scorta della sentenza del 1° luglio 2014 resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda Sezione sul ricorso n. 61820/08 nella causa «Guadagno ed altri contro l'Italia».

Trattasi di una questione che la parte ricorrente in ottemperanza non aveva potuto porre in seno al ricorso introduttivo dell'odierno giudizio, in quanto quest'ultimo era stato depositato nel 2013, e quindi in epoca antecedente alla suindicata pronuncia; tale questione, invece, essa aveva già del pari prospettato in seno al parallelo processo cognitorio n. 7594/2010.

Tale questione, non può, ad avviso del Collegio, essere considerata in via autonoma, in quanto il parametro di incostituzionalità ivi evocato è stato già sollevato nella ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 7 del 14 luglio 2015, e le argomentazioni ivi contenute ricomprendono ad ampliano le tematiche poste in luce dalla citata sentenza del 1° luglio 2014 resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (ai cui contenuti, peraltro, si farà poi nuovamente riferimento, sotto altro angolo prospettico).

6.7. Il paragrafo 6 della memoria depositata in data 6 ottobre 2016 compendia e ripropone le questioni di asserita illegittimità costituzionale già indicate nei paragrafi da 5.7. a 5.10 del ricorso in ottemperanza (pagg. 9 e 10 di tale atto in ultimo citato).

6.7.1. Nessuno dei parametri di legittimità costituzionale ivi evocati appare persuasivo muovendo la ricostruzione della parte odierna ricorrente in ottemperanza dal presupposto secondo il quale l'Amministrazione versava in stato di illecito allorché non intese eseguire i decreti decisori dei ricorsi straordinari e che, di converso, il contestato art. 50, comma 4 della legge n. 388 del 2000 sarebbe intervenuto a sanatoria dell'illecito perpetrato dall'Amministrazione: senonché il rifiuto opposto da parte dell'Amministrazione ad ottemperare ai detti decreti non muoveva dalla circostanza che gli stessi fossero ineseguibili mercé il rimedio dell'ottemperanza (il che, semmai, costituiva un corollario discendente dalla particolare natura dei medesimi) ma, semmai, da una distinta considerazione.

Tale considerazione riposava nel convincimento (che poi è stato trasfuso dal legislatore nel contestato art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000) secondo il quale:

a) la norma «madre» che attribuiva agli odierni ricorrenti il diritto ad ottenere l'agognato beneficio economico/stipendiale (art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984) fosse stata già espunta dal sistema giuridico, per incompatibilità sistematica a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992;

b) in via eccezionale rimanevano salvaguardate le posizioni sostanziali di coloro i quali avessero visto *medio tempore* riconosciuta la loro pretesa mercé sentenze regiudicate;

c) non omologabile a quest'ultima era la posizione di chi fosse stato attributario «semplicemente» di una decisione favorevole riposante in un decreto decisorio di un ricorso straordinario.

6.7.2. Come è agevole riscontrare, quindi, la questione viene proposta avendo sempre quale punto di partenza il postulato secondo cui vi era (già *illo tempore*) una assimilazione ontologica assoluta tra il decreto decisorio di un ricorso straordinario ed una sentenza regiudicata e sulla inesattezza ed illegittimità della norma di interpretazione autentica di art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000: una volta che la Corte costituzionale ha smentito tale postulato (vedasi considerando 3.3. della sentenza n. 282 del 15 luglio 2005) cade il presupposto di partenza (l'asserito «conclamato stato di perdurante illecito dell'amministrazione») ed i presupposti di non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità per tutti i parametri evocati dalla parte ricorrente in ottemperanza.

6.7. In altre parole: l'Amministrazione non esegui le decisioni straordinarie del 27 settembre 1999, ritenendo che la norma invocata dalle parti istanti fosse già stata espunta sin dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992; la norma sopravvenuta di cui all'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 nella lettura fornitane anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 282 del 15 luglio 2005 ha ritenuto non scorretta tale tesi, ed ha ritenuto



che l'eccezione fosse rappresentata unicamente dalle sentenze regiudicate che avevano affermato il contrario; pertanto il supposto contrasto con gli articoli 54, 98 e 28 della Costituzione, basato su un asserito «eccesso di potere legislativo volto a sanare un pregresso illecito» perpetrato mercé la detta disposizione di legge, appare manifestamente infondato (e ad analoghe considerazioni si deve pervenire quanto alla asserita «carezza di potere del Parlamento» ad intervenire sulla materia).

Diversa — e, come si vedrà, non manifestamente infondata — è la questione della legittimità *ex tunc* della «sanatoria» in sé, cioè indipendentemente dalla configurabilità di un illecito ma in relazione alle conseguenze che connotano l'incidenza della retroattività della disposizione sulle posizioni acquisite dai ricorrenti.

7. Appare infatti al Collegio rilevante e non manifestamente infondato, per le considerazioni che immediatamente si espongono, il dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge n. 388 del 2000 in relazione agli evocati parametri di cui agli articoli 3, 24 ed anche 111 della Costituzione, in quanto:

a) come si è prima a più riprese rilevato, nella ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 7 del 2015 è stato già ritenuto non manifestamente infondato il dubbio di compatibilità con gli articoli 3 e 97, Cost., «in quanto, alla stregua delle coordinate interpretative tracciate dalla Consulta (vedi Corte costituzionale numeri 376/1995; 282/2005; 103/2007; 267/2007; 241/2008), con la legge provvedimento non è possibile esercitare un potere, atipico rispetto al novero dei poteri amministrativi tipizzati, diretto a incidere in via retroattiva e in senso sfavorevole sulle posizioni consolidate per effetto di decisioni irreversibili»;

b) nella sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 15 luglio 2005 è stato escluso (quanto alla prospettata lesione dell'art. 3 della Costituzione) che la norma denunciata, violasse l'affidamento nella sicurezza giuridica, perché, si è ivi affermato, «il legislatore, in sede di interpretazione autentica, può modificare sfavorevolmente, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati (cfr: sentenza n. 6 del 1994)»;

c) senonché, anche dovendo tenere conto dell'orientamento della Corte costituzionale (sentenza del 26 novembre 2009, n. 311) secondo cui «deve escludersi l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea», a più riprese il Giudice delle leggi (in ultimo, si veda la decisione del 4 luglio 2014, n. 191) ha affermato il principio per cui è ravvisabile una violazione del «principio della parità delle parti», di cui all'art. 111 Cost., quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2013);

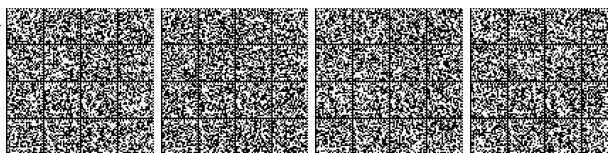
d) nella medesima decisione n. 191 prima citata è stato rammentato, poi, che «la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte ribadito che “in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una disciplina innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia” (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia; 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia). La medesima Corte ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere “trattate con la massima circospezione possibile” (sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia), in particolare quando l'intervento legislativo finisca per alterare l'esito giudiziario di una controversia (sentenza 28 ottobre 1999, Zielinski e altri contro Francia).»;

e) la parte odierna ricorrente in ottemperanza sottolinea condivisibilmente (punto 16 della memoria depositata in data 6 ottobre 2016) che non si ravvisa alcun «motivo imperativo generale» né alcuna incertezza interpretativa, riferibile all'art. 50, della legge n. 388 del 2000, in quanto non v'era stato alcun contenzioso, fuorché quello sfociato nei decreti decisori dei ricorsi straordinari del 27 settembre 1999; anzi, poiché — come si è dianzi precisato — la disposizione in parola faceva venir meno una norma (art. 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984) espressione del principio del miglior trattamento dei vincitori di concorso), la sua applicazione veniva riferita solo alle fattispecie a venire;

f) d'altra parte si deve convenire con due circostanze, che appaiono meritevoli di considerazione e significative dei prospettati dubbi di costituzionalità anche muovendo dalla negazione della piena equiparabilità dei decreti decisori dei ricorsi straordinari alle sentenze regiudicate:

I) i detti decreti avevano definito in senso favorevole agli odierni ricorrenti in ottemperanza la lite concernente la spettanza del bene della vita cui essi aspiravano;

II) al momento della pubblicazione dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 la controversia afferente alla cogenza ed eseguibilità dei detti decreti era ancora in corso, in quanto, nel permanente rifiuto dell'Amministrazione di conformarvisi, gli originarii ricorrenti avevano proposto un ricorso per l'esecuzione del giudicato,



accolto dal Consiglio di Stato (Cons. Stato Sez. IV, 15 dicembre 2000, n. 6697) e soltanto successivamente la decisione favorevole da quest'ultimo adottata era stata annullata da parte della Suprema Corte di cassazione per difetto di giurisdizione (Cass. civ. Sez. Unite, 18 dicembre 2001, n. 15978).

7.1. Non può negarsi, quindi, che la contestata disposizione di cui alla legge n. 388 del 2000 interviene nel corso di una controversia in atto tra l'amministrazione e gli odierni ricorrenti in ottemperanza, con una previsione atta a privare di effetti i decreti decisori favorevoli dagli stessi ottenuti ed anche la successiva attività volta ad ottenerne l'esecuzione da essi intrapresa, ed in assenza di motivi imperativi di interesse generale tale disposizione sembra mutilare il diritto di difesa degli odierni ricorrenti in ottemperanza (art. 24 della Costituzione) ed insieme il principio di parità delle parti di cui all'art. 111 della Costituzione.

Non è trascurabile, poi, il rilievo che il dato concernente l'assenza di motivi imperativi di interesse generale sottesi alla emanazione della contestata disposizione risulti già processualmente accertato, in quanto la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda Sezione del 1° luglio 2014 resa sul ricorso n. 61820/08, cui si è prima fatto riferimento, al considerando n. 34 ha espressamente escluso che la retroattività della legge fosse basata su motivi imperativi di interesse generale («La Corte nota a tale proposito che il Governo non ha neanche tentato di spiegare quali motivi imperativi, ai sensi della sua giurisprudenza, potessero giustificare un intervento legislativo retroattivo in pendenza del procedimento. Nessuno degli argomenti presentati dal Governo convince la Corte della legittimità e della proporzionalità dell'ingerenza. Tenuto conto di quanto sopra esposto, l'intervento legislativo, che regolava definitivamente, retroattivamente, il merito della controversia che opponeva i ricorrenti allo Stato dinanzi ai giudici interni, non era giustificato da motivi imperativi di interesse generale.»).

Del pari non appare trascurabile che:

la medesima sentenza abbia fatto ampio riferimento al principio della «parità delle armi» (sia pure nell'ottica della dedotta violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione, come può riscontrarsi al considerando n. 28 della medesima decisione);

parimenti la richiamata decisione abbia dedicato un espresso richiamo (seppure nella parte dedicata alla quantificazione del danno da liquidare ai ricorrenti in quel giudizio) alla circostanza che non è «irragionevole pensare che gli interessati abbiano subito una reale perdita di chance» ancorandola allo svolgimento del giudizio «nazionale» intentato da quei ricorrenti («senza dover supporre quale sarebbe stato l'esito del processo in caso contrario»).

8. Ribadita quindi la rilevanza nell'odierno giudizio della questione prospettata, per le considerazioni sinora illustrate, ne emerge anche la non manifesta infondatezza, in quanto non manifestamente infondato appare il dubbio di costituzionalità relativo ad una legge retroattiva che, per di più in assenza di motivi di interesse generale, interviene su liti pendenti dettando una disposizione di tenore coincidente con la tesi propugnata da una delle parti (l'Amministrazione) in lite; il che impone che il presente giudizio debba essere sospeso e gli atti vadano trasmessi alla Corte costituzionale.

8.1. Il Collegio condivide peraltro integralmente le considerazioni dell'Adunanza Plenaria espresse nella ordinanza di remissione n. 7 del 2015 in quanto la disposizione di cui all'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 non pare armonizzarsi con gli articoli 3 e 97 della Costituzione e con i limiti che devono connotare le c.d. «leggi-provvedimento» ove queste ultime siano destinate ad incidere su situazioni consolidate, e con l'art. 117 della Costituzione in relazione alle norme Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articoli 6 e 13 del Trattato CEDU) quali norme interposte volte a predicare l'intangibilità anche delle decisioni amministrative caratterizzate da una *judicial review*. Inoltre, sempre con riferimento al parametro di cui all'art. 97 della Costituzione, si è ricordato in precedenza che la Corte costituzionale con la sentenza n. 269 del 10 marzo 1988 ha ritenuto costituzionalmente illegittima la posposizione in ruolo degli avvocati dello Stato vincitori di concorso rispetto agli ex Procuratori capo dello Stato inseriti tra gli avvocati alla seconda classe di stipendio, per effetto della legge di riforma 3 aprile 1979 n. 103; orbene, il nono comma dell'art. 4 della legge 6 agosto 1984, n. 425, applicato all'ordinamento della giustizia amministrativa mirava proprio ad evitare la discriminazione economica dei consiglieri di Stato vincitori di concorso rispetto ai consiglieri con maggiore anzianità effettiva che li seguivano nel ruolo: per l'effetto della disposizione di cui all'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 si è inverata (seppure unicamente con riferimento al trattamento stipendiale) una condizione analoga a quella reputata illegittima nella richiamata sentenza n. 269 del 10 marzo 1988 e tale effetto, sebbene per le sopra chiarite ragioni non possa definirsi «discriminatorio» tuttavia non appare armonico col precetto di cui all'art. 97 della Costituzione nei sensi chiariti dalla ricordata sentenza n. 269 del 10 marzo 1988.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, l'art 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo della legge 23 dicembre 2000, n. 388 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001») in relazione agli articoli 3, 24, 111 e 117 della Costituzione, nella parte in cui tale norma, sancendo la portata retroattiva dell'abrogazione dell'art. 4, nono comma, della legge 6 agosto 1984, n. 425, e prevedendo che detta abrogazione possa travolgere anche posizioni individuali già riconosciute mediante decisioni definitive su ricorsi straordinari, ha inciso sulle controversie pendenti che erano state intraprese per ottenere la esecuzione delle suddette decisioni definitive sui ricorsi straordinari;*

b) *dichiara manifestamente infondate, nei sensi di cui in motivazione, le ulteriori questioni di costituzionalità prospettate;*

c) *dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 1° dicembre 2016 con l'intervento dei signori magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente;
Fabio Taormina, consigliere, estensore;
Vincenzo Lopilato, consigliere;
Giuseppe Castiglia, consigliere;
Nicola D'Angelo, consigliere.

Il Presidente: PATRONI GRIFFI

L'estensore: TAORMINA

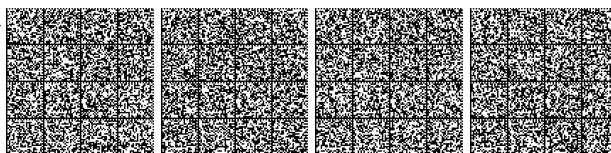
17C00090

N. 53

Ordinanza del 4 aprile 2016 della Commissione tributaria regionale di Catanzaro sul ricorso proposto da Agenzia delle entrate direzione provinciale di Cosenza contro Scarlato Gennaro

Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario - Importi dovuti - Obbligo per chi ha proposto un'impugnazione, anche incidentale, respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile, di versare un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione stessa.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)”), art. 13, comma 1-*quater*, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”).



LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI CATANZARO

SEZIONE 1

riunita con l'intervento dei signori:

Spagnuolo Mario - Presidente;

Durante Nicola - relatore;

Maione Francesco Maria - giudice,

ha emesso la seguente ordinanza:

sull'appello n. 360/2015 spedito l'11 febbraio 2015;

avverso la sentenza n. 3636/2014 Sez. 4 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Cosenza.

Contro: Scarlato Gennaro - via Cassiodoro n. 44, 87067 Rossano, difeso da: Malta Giovanni - via Cassiodoro n. 44, 87067 Rossano, proposto dall'appellante: Ag. Entrate direzione provinciale Cosenza.

Atti impugnati:

avviso di accertamento n. 80801CG00021/2009 IRPEF-ALTRO 2005;

avviso di accertamento n. 80801CG00021/2009 IVA-ALTRO 2005;

avviso di accertamento n. 80801CG00021/2009 IRAP 2005.

Svolgimento del processo

L'Agenzia delle entrate appella la sentenza della CTP di Cosenza, Sez. IV, n. 3636/04/2014, depositata il 5 giugno 2014, che ha accolto un ricorso relativo ad una rettifica del reddito ai fini Irpef ed IVA per l'anno 2005.

Il contribuente ha controdedotto e spiegato appello incidentale sulla mancata condanna alle spese dell'amministrazione soccombente.

Con successiva memoria ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per omesso deposito dell'avviso di spedizione dell'appello.

All'udienza del 23 marzo 2016, sulle conclusioni come da verbale e sentito il relatore, la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

L'eccezione di inammissibilità è destituita di fondamento, avendo prodotto l'ente impositore un documento, riportante la data di spedizione attestata dalla Posta, la quale, in quanto terzo addetto alla notifica, è deputata a certificare incontrovertibilmente di avere ricevuto l'atto in questione in quella (cfr. Cassazione civ., Sez. tribunale, 10 agosto 2010 n. 18551).

Nel merito, l'appello è infondato e va respinto.

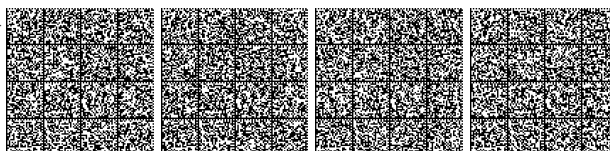
Ed invero, la decisione impugnata ha ritenuto invalido l'atto di rettifica perché motivato *per relationem* al processo verbale della Guardia di finanza, la quale, a sua volta, ha utilizzato «rilievi e congetture non concordanti e non dimostrabili».

Sul punto, occorre premettere che nessuna violazione dell'art. 7, comma 1, della legge 27 luglio 2000 n. 212 può ascriversi all'atto impositivo a cagione della sua motivazione *per relationem* alle conclusioni della Guardia di finanza, purché si tratti di un documento formato nel contraddittorio con la parte privata che, avendolo sottoscritto, ne ha piena conoscenza (cfr. Cassazione civ., Sez. V, 13 ottobre 2011 n. 21119).

Al contrario, la documentazione utilizzata per l'accertamento in parola riguarda un processo verbale della Guardia di finanza di Sondrio, relativo ad altro soggetto e non reso preventivamente conoscibile al contribuente.

Va respinto il ricorso incidentale, col quale si chiede la condanna dell'amministrazione soccombente al pagamento delle spese di giudizio del giudizio di prime cure, dichiarate compensate, trattandosi di potere altamente discrezionale affidato al giudice e ragionevolmente poggiando la detta valutazione sulla natura formale della decisione, che ha dato ragione al ricorrente senza entrare nello scrutinio della sussistenza o meno della pretesa sostanziale avanzata dal Fisco.

Stante la reciproca soccombenza tra le parti, le spese del presente giudizio possono essere compensate.



Questione di legittimità costituzionale

Essendo la proposizione dell'appello successiva al 30 gennaio 2013, alla reiezione dell'impugnazione, anche incidentale, l'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 fa seguire l'accertamento, ad opera del giudice, dell'obbligo di versare, a titolo di contributo unificato, un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione medesima.

Trattasi di misura *lato sensu* sanzionatoria, che si applica ai casi tipici del rigetto dell'impugnazione o della sua declaratoria d'inammissibilità od improcedibilità (*cf.* Cassazione civ., Sez. tribunale, 12 novembre 2015 n. 23175), la cui *ratio* va individuata nella finalità di scoraggiare le impugnazioni dilatorie o pretestuose (*cf.* Cassazione civ., Sez. tribunale, 2 luglio 2015 n. 13636).

Sicché, «in tema di contributo unificato per i gradi o i giudizi di impugnazione, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, art. 13 comma 1-*quater*, inserito dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, il giudice dell'impugnazione è vincolato, pronunciando il provvedimento che la definisce, a dare atto — senza ulteriori valutazioni decisionali — della sussistenza dei presupposti (rigetto integrale o inammissibilità o improcedibilità dell'impugnazione) per il versamento, da parte dell'impugnante soccombente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione da lui proposta, a norma del medesimo art. 13, comma 1-*bis* (*cf.* Cassazione civ., Sez. III, 14 marzo 2014 n. 5955)».

Tutto ciò con l'unico limite che la condanna può riguardare solamente la parte appellante privata, non potendo essa avere luogo nei confronti di quelle parti della fase o del giudizio di impugnazione, come le amministrazioni dello Stato, che siano istituzionalmente esonerate, per valutazione normativa della loro qualità soggettiva, dal materiale versamento del contributo stesso, mediante il meccanismo della prenotazione a debito (*cf.* Cassazione civ., Sez. III, 14 marzo 2014 n. 5955).

Dunque, nella fattispecie concreta, la condanna dovrebbe riguardare solo l'appellante incidentale e non quello principale, sebbene rimasti entrambi soccombenti.

Orbene, opina il collegio che detta limitazione violi il principio di parità delle parti di cui all'art. 111, comma 2, della Costituzione.

Se, in altri termini, occorre sanzionare, mediante il versamento di una somma di denaro tutte le impugnazioni infondate od irrituali, perché potenzialmente dilatorie o pretestuose, la detta sanzione deve poter colpire indifferentemente tutte le parti del processo, e non solamente una.

E questo vale, particolarmente, nei processi, come quello tributario, dove una delle parti è necessariamente pubblica e quasi sempre costituita da un'amministrazione dello Stato.

Stante il divieto di pronunciare sentenze non definitive o limitate solo ad alcune domande, dettato dall'art. 35, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 546 del 1992 (sulla cui legittimità, in termini di ragionevolezza ed efficienza processuale, per altro, vi sarebbe pure da dubitare), il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, in relazione alla quale sussistono i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza che impongono di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

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

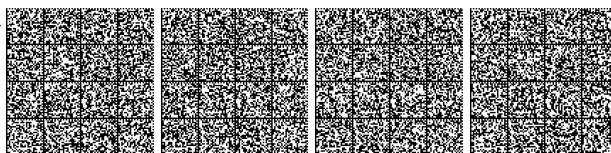
*Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, come inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, per contrasto con l'art. 111, comma 2, della Costituzione.*

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

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Il Presidente: SPAGNUOLO

L'estensore: DURANTE



N. 54

Ordinanza del 16 novembre 2016 della Commissione tributaria regionale di Venezia sul ricorso proposto dall'Agenzia delle entrate Direzione provinciale di Padova contro Haier (Italy) Appliances S.p.a.

Imposte sui redditi delle società - Determinazione della base imponibile - Sopravvenienze attive - Previsione che non si considerano sopravvenienze attive i versamenti dei soci in denaro o in natura a fondo perduto o in conto capitale - Inapplicabilità della disposizione alle contribuzioni a fondo perduto o in conto capitale poste in essere da soggetti diversi dai soci, ma che siano ugualmente cointeressati all'attività della società destinataria della contribuzione, perché consociati in un medesimo gruppo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), art. 88, comma quarto.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI VENEZIA

SEZIONE 5

riunita con l'intervento dei signori:

Rosin Giuseppe, Presidente e relatore;
Chini Leonardo Sebastiano, giudice;
Facco Mario, giudice;

ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 1991/2015, depositato il 21 ottobre 2015, avverso la sentenza n. 456/2015 Sez. 2 emessa dalla Commissione tributaria Provincia di Padova;

Contro: Haier (Italy) Appliances S.p.a., via Ceresone 2/B - 35010 Campodoro, difeso da: Savio Luisa Claudia, via Tommaseo 78/C - 35131 Padova e da Spagnol Paolo, via Tommaseo 78/C - 35131 Padova;

proposto dall'appellante: Ag. Entrate Direzione provinciale Padova.

Atti impugnati:

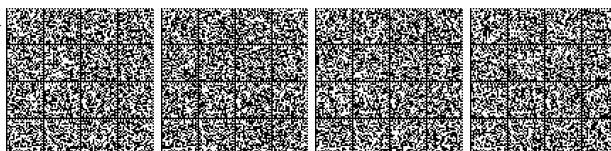
Avviso di accertamento n. T6S030101717/2014 IRES-Altro 2010;
Avviso di accertamento n. T6S030101717/2014 IRAP 2010.

FATTO E DIRITTO

La sentenza n. 456 in data 20 aprile 2015 della Commissione tributaria provinciale di Padova, sez. n. 2, ha accolto il ricorso di Haier Italy Appliances S.p.a., avente sede in Campodoro (Padova), contro l'avviso di accertamento in epigrafe, emesso dall'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Padova, riguardante Ires Irapp ed altro per il 2010.

Con questo erano state qualificate come contributi in conto esercizio in base a contratto (art. 85, comma 1, lettera g) decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986), e pertanto riprese a tassazione, delle ingenti somme per complessivi euro 6.283.671 (2.000.000 erogati da Hah(HK) Co. Ltd, 2.000.000 da Qingdao Haier Special Freezer Co. Ltd, 1.499.900 da Haier Refrigerator Co. Ltd, 437.319 da Haier Finance Co. Ltd, 346.452 da Haier International Co. Ltd), che nello stato patrimoniale erano invece state contabilizzate come debiti v/s altri finanziatori.

A seguito di una approfondita analisi di bilancio avente ad oggetto numerose annualità era infatti emerso che la società verificata si caratterizzava per la gestione sempre in perdita; che la medesima per sanare la perdita operativa ricorreva sistematicamente ad interventi di soggetti terzi partecipanti del gruppo Haier; che questi interventi erano dapprima annotati come debiti verso altri fornitori, e successivamente nel caso di rinuncia confluivano tra i proventi straordinari come sopravvenienze attive; che la rinuncia non coincideva mai con l'intero importo erogato ma era sufficiente a coprire la perdita, in modo da chiudere di fatto in pareggio; che la parte di finanziamento non rinunciata restava annotata tra i debiti a breve scadenza per numerose annualità; che nel corso della vita aziendale non si era mai avuta alcuna restituzione dei detti finanziamenti.



Con l'atto impositivo in epigrafe, concernente le dette contribuzioni nell'annualità 2010, il disconoscimento del carattere di debito verso altri finanziatori, e la conseguente attribuzione della qualità di contributi in conto esercizio in base a contratto, erano stati specificamente motivati con riguardo all'impossibilità di riconoscere nelle erogazioni di denaro lo scopo di mutuo, del quale mancava un formale contratto, e mancavano anche comportamenti concludenti riconducibili a quella nozione: non una sola anche parziale restituzione, ed anzi rinunce da parte dei soggetti erogatori. D'altra parte, i dati riportati sui libri sociali, dei quali erano ben consapevoli i soggetti erogatori delle somme, attestavano le reali condizioni economiche della Haier Italy Appliances S.p.a., che di certo non era in grado di provvedere alla restituzione delle somme, e di assumere il ruolo e le obbligazioni del mutuatario. Di qui la tesi che le società consociate del Gruppo Haier abbiano provveduto alle erogazioni di denaro sulla base di contratti di donazione atipici.

La sentenza favorevole alla contribuente, nella considerazione che la qualificazione ex citato art. 85 debba necessariamente inerire a contratti a prestazioni corrispettive, statuisce che nella specie non risulti questo requisito, come aveva riconosciuto la stessa Amministrazione, che infatti vi aveva colto gli elementi di contratti unilaterali di donazione. Escluso dunque che si tratti di ricavi tassabili, la disposizione idonea a qualificare le erogazioni viene individuata nell'art. 88, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, per il quale non si considerano sopravvenienze attive tassabili «... i versamenti in denaro fatti a fondo perduto o in conto capitale ... dai propri soci ...».

Contro la sentenza ha proposto appello l'Agenzia delle entrate, con la prospettazione che l'art. 85, comma 1, lettera g) non apporti affatto distinzioni tra contratti sinallagmatici e contratti con prestazioni da una sola parte, e che pertanto le contribuzioni in discorso debbano essere comprese tra i ricavi perché basate su un contratto di donazione, quale si evince dalle lettere e note delle società erogatrici e dal fatto che la società contribuente abbia prima accettato e poi utilizzato le somme tra le risorse a disposizione. Inoltre, nella specie in nessun caso potrebbe avere applicazione il citato art. 88, che riguarda le contribuzioni dei soli propri soci, con esclusione di qualsiasi altro, soggetto, comprese le società del medesimo proprio gruppo.

Nelle controdeduzioni, Haier Italy Appliances S.p.a. ribadisce gli argomenti della sentenza, sia in ordine alla non applicazione nella specie della disposizione dell'art. 85, lettera g) decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, sia a favore dell'interpretazione estensiva dell'art. 88, comma 4 stesso decreto del Presidente della Repubblica, secondo cui l'esclusione da tassazione dei versamenti a fondo perduto o in conto capitale, testualmente prevista quando sia fatta dai propri soci, opererebbe anche nel caso sia fatta da società consociate nella medesima holding. A quest'ultimo riguardo, specificamente espone che si tratta realmente di un unico gruppo di società, la Haier Group avente la società-madre in Cina e nel cui ambito figurano tanto la contribuente Haier Italy Appliances S.p.a. quanto le sopra citate società dalle quali sono provenute le contribuzioni in denaro.

La società contribuente ripropone inoltre i motivi di ricorso non esaminati nella sentenza impugnata. L'atto impositivo sarebbe illegittimo per violazione del principio del contraddittorio, in quanto riproduce alla lettera il testo del processo verbale che l'ha preceduto, senza gli approfondimenti critici necessari in riscontro alle argomentazioni difensive. In subordine, lamenta che il medesimo non abbia scomputato dal maggior reddito accertato le perdite riportate nelle precedenti annualità e documentate nelle dichiarazioni annuali.

Questa Commissione ritiene, innanzitutto, di dover condividere l'interpretazione della sentenza impugnata sul significato della disposizione dell'art. 85, comma 1, lettera g). I «contributi in denaro...spettanti sotto qualsiasi denominazione in base a contratto» sono dunque quelli dovuti in esecuzione di contratti a prestazioni corrispettive. Al di fuori di questo contesto di prestazioni sinallagmatiche, come risulta dall'insieme delle disposizioni dello stesso art. 85, non v'è modo per riconoscere ad un'entrata la qualificazione di ricavo, ed i citati contributi in denaro sono solamente le anticipazioni sui corrispettivi dovuti per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi.

Ma questa prima conclusione non è affatto decisiva in ordine al quesito sull'esclusione o meno da tassazione delle somme per l'importo complessivo di euro 6.283.671 erogate nel 2010 alla contribuente Haier Italy Appliances S.p.a. E ciò in quanto le entrate in denaro, quando non siano ricavi, sono comunque da comprendere tra le sopravvenienze attive ex art. 88 citato decreto del Presidente della Repubblica, in via di principio soggette a tassazione. Nella specie, essendo per l'appunto rimasto escluso che si tratti di contribuzioni proprie di contratti corrispettivi di cui all'art. 85, i proventi in discorso, sin quando non emergano elementi per una diversa disciplina, sono da inquadrare tra le sopravvenienze attive come liberalità, secondo la previsione del comma 3, lettera b).



Si comprende, allora, in quale contesto normativa assuma carattere risolutivo il quesito sull'estensione dell'art. 88, comma 4, che testualmente esclude dalle sopravvenienze attive, e quindi sottrae alla tassazione, le erogazioni a fondo perduto o in conto capitale soltanto quando siano fatte dai propri soci. La disposizione riguarderebbe — secondo l'interpretazione data in sentenza e contestata dall'appello dell'Agenzia delle entrate — anche le contribuzioni fatte da soggetti che non siano i soci e che però abbiano con la società un legame in qualche modo assimilabile a quello del socio: nella specie, le contribuzioni di società consociate nella medesima holding.

L'interpretazione estensiva segnerebbe il riconoscimento che il raggruppamento di varie società intorno ad una che le controlla — fenomeno partecipativo unitario rispondente agli orientamenti della moderna teoria organizzativa — bene può essere assimilato a quello della pluralità di soggetti che partecipano ad un'unica società. Infatti, nell'uno e nell'altro caso, le contribuzioni in denaro avvengono comunque per la cointeressenza del soggetto finanziatore alle vicende della società destinataria delle contribuzioni. Pertanto, sono comunque prive del carattere di liberalità, e svolgono la diversa funzione di fornire e mantenere le risorse patrimoniali nel segno della continuità dell'attività sociale.

La stessa giurisprudenza regolatrice, del resto, ha avuto occasione di stabilire che il gruppo societario si configura «come un'aggregazione di unità produttive che, anche se giuridicamente autonome, sono pienamente collegate sul piano organizzativo, al fine di una più efficiente attuazione degli obiettivi perseguiti nel suo complesso»; con la conclusione che «la nozione economica che individua nel gruppo sostanzialmente un'unica impresa... può trovare corrispondente qualificazione giuridica individuando nel gruppo in quanto tale un'unitaria struttura di impresa, alla quale non corrisponde un unico imprenditore...ma una pluralità di imprenditori coordinati e fatti interagire dalla capogruppo» (Cass. 26 febbraio 1990, n. 1439). Quanto poi alla remissione del debito, è stato statuito che questa «... non poteva considerarsi come un mero atto di liberalità soggetto all'imposta, dal momento che l'interesse che si conforma alla logica del gruppo obbliga a considerare la riduzione del passivo di una società controllata alla stregua di un'unitaria strategia imprenditoriale, con esclusione quindi di una qualsiasi vocazione liberale a vantaggio di terzi...» (Cass., 14 settembre 1976 n. 1350; Cassazione 29 settembre 1992, n. 9532; Cassazione 5 dicembre 1998 n. 12325).

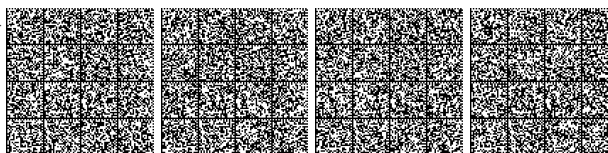
Né va sottaciuto che la disciplina del Finanziamento dei soci negli aspetti di cui all'art. 2467 codice civile viene estesa ex art. 2497 codice civile ai «... finanziamenti effettuati a favore delle società da chi esercita attività di direzione e coordinamento nei suoi confronti».

D'altra parte, l'unitarietà dell'impresa del gruppo, tale da configurarsi nonostante e al di là della pluralità di soggetti, viene riconosciuta anche in numerose altre disposizioni: in tema di redazione del bilancio consolidato, di informazione e comunicazione dei bilanci, di circolazione endo-gruppo delle partecipazioni azionarie, di marchi di impresa, di disciplina della concorrenza, ecc.

In definitiva, dal momento che nella specie si tratterebbe di confermare l'esenzione da tassazione oltre il limite segnato dal testo dell'art. 88, comma 4, che tra i versamenti a fondo perduto o in conto capitale prevede testualmente solo quelli provenienti dai propri soci, questa Commissione riconosce che a favore della soluzione positiva adottata nella sentenza impugnata si colgono nell'ordinamento civile e tributario numerosi dati, che sottendono una nozione sostanziale di associazione, incentrata sull'unitarietà causale di varie entità, le quali, sia pure con una propria singolarità di persona giuridica, partecipano ed operano in associazione per conseguimento di comuni obiettivi.

Tuttavia, come statuito da giurisprudenza regolatrice (Cass. sez. 5, sentenza n. 22917 del 29 ottobre 2014, Rv 632734), l'art. 88, comma 4 deve essere attualmente inteso quale disposizione che non si presta affatto ad estensioni, in quanto «di natura eccezionale e pertanto di stretta interpretazione». E questo «stante la diversa soggettività che caratterizza le distinte società appartenenti ad un medesimo gruppo» e sia pure nella consapevolezza «del ritardo del legislatore nazionale nell'opera di adeguamento al fenomeno dei gruppi societari».

Questa Commissione prende atto di questa interpretazione, che appare statuire una diversità di trattamento di situazioni che postulerebbero invece una disciplina comune. Più specificamente, rileva che si tratta di un'irragionevole discriminazione, perché nell'area della tassazione sono incluse le contribuzioni a fondo perduto o in conto capitale poste in essere da soggetti che non siano «propri soci», né «possessori di strumenti finanziari similari alle azioni», e che però siano ugualmente cointeressati all'attività della società destinataria perché consociati in un medesimo gruppo. Al tempo stesso, la tassazione della società destinataria della contribuzione non appare più in ogni aspetto rispondente ai criteri della capacità contributiva.



Pertanto, deve essere sollevata questione di legittimità del citato art. 88, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, negli aspetti indicati, in relazione agli articoli 3 e 53, primo comma della Costituzione.

P.Q.M.

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva questione di legittimità dell'art. 88, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in relazione agli articoli 3 e 53, primo comma della Costituzione;

Dispone la sospensione del procedimento in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Venezia, 19 ottobre 2016

Il Presidente: ROSIN

17C00095

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-016) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

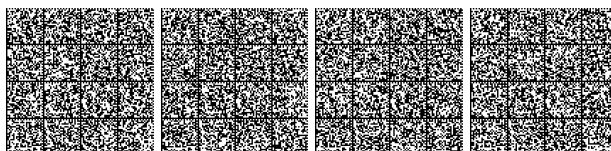
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 7 0 4 1 9 *

€ 11,00

