

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 maggio 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **103.** Sentenza 7 marzo - 23 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per gli anni 2017-2018 e determinazione dello stesso per l'anno 2019 - Contributo a carico delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, previsto dall'intesa sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza permanente, assicurato mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato da concludere entro il 31 gennaio 2017 - Decreto ministeriale (decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, entro i successivi trenta giorni), di attuazione di quanto previsto per l'anno 2017 e per gli anni successivi, dall'intesa dell'11 febbraio 2016 - Estensione all'anno 2020 del contributo alla finanza pubblica a carico di Regioni e Province autonome già previsto per gli anni dal 2016 al 2019 - Modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

- 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, 394, 527 e 528.

Pag. 1

N. **104.** Sentenza 21 marzo - 23 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Trattamento pensionistico anticipato - Beneficiario infrasesantaduenne - Deroga alla disciplina restrittiva in tema di decurtazioni anche per i trattamenti decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014, con esclusivo riferimento ai ratei di pensione corrisposti a decorrere dal 1° gennaio 2016.

- 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 299.....

Pag. 44

N. **105.** Sentenza 11 aprile - 23 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maternità e infanzia - Liberi professionisti - Accesso al beneficio dell'indennità di maternità in caso di adozione o affidamento (applicabilità della sentenza n. 385 del 2005).

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), artt. 70 e 72, nel testo antecedente alle modificazioni apportate dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).....

Pag. 52

N. **106.** Sentenza 10 aprile - 24 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia residenziale pubblica - Accesso dei soggiornanti di lungo periodo alla procedura per l'assegnazione degli alloggi - Residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale, in regola con la normativa statale in materia di immigrazione.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», art. 4, comma 1....

Pag. 59



N. 107. Sentenza 10 aprile - 25 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Asili nido - Ammissione al servizio - Attribuzione di un titolo di precedenza ai figli di genitori che risiedono in Veneto o che vi svolgono un'attività lavorativa ininterrottamente da almeno quindici anni.

- Legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), art. 1, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32, introducendovi la lettera b).....

Pag. 63

N. 108. Ordinanza 18 aprile - 25 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Disposizioni varie in tema di gestione di partecipazioni pubbliche.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), artt. 4, commi 2 e 9, 11, comma 3, 14, comma 5, 20, comma 7, e 24, comma 5.....

Pag. 72

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 aprile 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Acque pubbliche - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Provvedimenti di gestione del patrimonio idrico adottabili in caso di deficit idrico - Riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale.

Acque pubbliche - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Canoni demaniali per l'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua - Proroga dell'esercizio delle concessioni - Previsione dell'aumento del canone demaniale.

Idrocarburi - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni sugli impianti di distribuzione dei carburanti - Condizioni di incompatibilità territoriale o di inidoneità tecnica ai fini della decadenza del provvedimento autorizzativo - Termine di due anni, dall'entrata in vigore della legge regionale, per la presentazione del programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Procedure di autorizzazione per interventi di dragaggio manutentivo.

Acque e acquedotti - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi - Autorizzazione in sanatoria, previa istanza da presentare entro il 31 dicembre 2018, per i dispositivi esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), artt. 4, lettere p) e w), 14, 15, comma 1, e 16, comma 1.....

Pag. 75

N. 2. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 21 maggio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

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



- Deliberazione della Giunta regionale della Regione Veneto del 13 marzo 2018, n. 306/DRG, recante “Indizione *referendum* consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a “Suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre”. Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario”..... Pag. 80
- N. **80.** Ordinanza del Giudice di pace di Venezia del 20 giugno 2017
Reati e pene - Abrogazione del reato di cui all’art. 594 cod. pen. (Ingiuria).
 – Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3 [lettera a), n. 2]; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell’articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, lettera c)..... Pag. 89
- N. **81.** Ordinanza del Giudice di pace di Venezia del 4 luglio 2017
Reati e pene - Abrogazione del reato di cui all’art. 594 cod. pen. (Ingiuria).
 – Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3 [lettera a), n. 2]; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell’articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, lettera c)..... Pag. 93
- N. **82.** Ordinanza del Collegio arbitrale di Brindisi del 12 giugno 2015
Arbitrato - Controversie su diritti soggettivi, derivanti dall’esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee - Obbligo di previa e motivata autorizzazione da parte dell’organo di governo dell’amministrazione, introdotto dalla legge n. 190 del 2012, a pena di nullità delle clausole compromissorie e del ricorso all’arbitrato - Inapplicabilità ai soli arbitrati conferiti o autorizzati anteriormente all’entrata in vigore della legge n. 190 del 2012.
 – Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione), art. 1, comma 25; decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 1, come modificato dall’art. 1, comma 19, della legge 6 novembre 2012, n. 190..... Pag. 97





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 103

Sentenza 7 marzo - 23 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per gli anni 2017-2018 e determinazione dello stesso per l'anno 2019 - Contributo a carico delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, previsto dall'intesa sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza permanente, assicurato mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato da concludere entro il 31 gennaio 2017 - Decreto ministeriale (decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, entro i successivi trenta giorni), di attuazione di quanto previsto per l'anno 2017 e per gli anni successivi, dall'intesa dell'11 febbraio 2016 - Estensione all'anno 2020 del contributo alla finanza pubblica a carico di Regioni e Province autonome già previsto per gli anni dal 2016 al 2019 - Modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

- 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, 394, 527 e 528.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

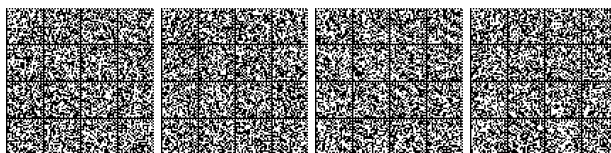
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392 e 392, primo, secondo e terzo periodo, 394, 527 e 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione Veneto, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione Lombardia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Siciliana, con ricorsi notificati il 17-22 febbraio, il 16 febbraio, il 17-22 febbraio, il 16-21 febbraio e il 20 febbraio 2017, depositati in cancelleria il 22, il 23, il 24, il 27 e il 28 febbraio 2017 e iscritti rispettivamente ai numeri da 18 a 25 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Fabio Cintoli per la Regione Lombardia, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Marina Valli per la Regione Siciliana, e gli avvocati dello Stato Gianni De Bellis e Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2017 e depositato il 22 febbraio 2017 (reg. ric. n. 18 del 2017), ha impugnato l'art. 1, commi 392 e 394, 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), per violazione dei seguenti parametri: art. 2, comma 1, lettera *a*); art. 3, comma 1, lettere *f*) e *l*); artt. 4, 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta); artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, «in combinato disposto» con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); normativa di attuazione statutaria di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), «come integrata» dagli artt. 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, di cui agli artt. 5, 120 e 3 Cost.

1.1.- La ricorrente espone che le disposizioni impugunate stabiliscono il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e le modalità attraverso cui le Regioni e le Province autonome concorrono al medesimo per le quote di loro spettanza, in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

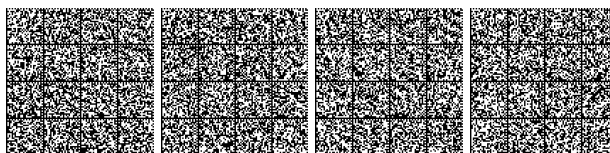
Evidenzia che il comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 prevede, in particolare, che «[p]er gli anni 2017 e 2018, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, indicato dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra 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'articolo 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. 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. 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».

La ricorrente illustra, ancora, il contenuto del comma 394 del medesimo art. 1 della legge n. 232 del 2016, a tenore del quale «[c]on 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; 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».

Ricorda che l'intesa dell'11 febbraio 2016 - menzionata da entrambe le disposizioni impugunate - è stata adottata in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e che tale intesa ha determinato il fabbisogno del Servizio sanitario nazionale - con l'obbligo di concorrervi tanto per le Regioni ordinarie che per le Regioni speciali - in 113.063 milioni di euro per l'anno 2017 e in 114.998 milioni di euro per l'anno 2018. Evidenzia, tuttavia, che la menzionata intesa «ovviamente non ha coinvolto, né poteva, la Regione Valle d'Aosta», rispetto alla quale la relativa quota di concorso avrebbe dovuto concordarsi (ai sensi del medesimo art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015) con «apposita e separata intesa bilaterale».

1.2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sottolinea che il comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 impone una riduzione del fabbisogno finanziario del Servizio sanitario nazionale, fissando l'ammontare del finanziamento statale per gli anni dal 2017 al 2019 e prevedendo, al contempo, che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurino gli effetti finanziari così determinati, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017. Per l'ipotesi in cui, tuttavia, non si addivenisse alla stipula degli accordi entro il suddetto termine, la ricorrente ricorda che il successivo comma 394 del medesimo art. 1 «prevede - o sembra prevedere, data la sua confusoria formulazione - che sia il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, ad attuare con proprio decreto quanto previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016», al fine di garantire comunque il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario.

La lesione degli evocati parametri costituzionali e statutari, ad opera delle disposizioni impugunate, viene individuata, dunque, nell'imposizione alla Regione autonoma ricorrente, «se del caso, anche in maniera unilaterale», di un concorso alla riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale.



1.3.- Ricorda la ricorrente, a tale proposito, che: lo statuto di autonomia le attribuisce «potestà legislativa piena» in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» (art. 2, comma 1, lettera *a*), e «quella d'integrazione e attuazione» in materia di «finanze regionali e comunali», nonché in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, comma 1, lettere *f* e *l*); nei medesimi ambiti materiali, alla Regione spetta l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 4 dello statuto di autonomia); alla Regione spetta, oltre al gettito delle entrate proprie, una quota dei tributi erariali, attribuita dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle (art. 12 dello statuto di autonomia); in attuazione delle previsioni statutarie, la legge n. 724 del 1994, agli artt. 34 e 36, ha previsto espressamente che la Valle d'Aosta provveda al finanziamento del proprio servizio sanitario autonomamente, cioè senza oneri a carico del bilancio statale.

Alla luce del descritto quadro normativo, dunque, la ricorrente ritiene che il legislatore statale non abbia alcun titolo per imporle di partecipare «alla manovra finanziaria delineata dall'art. 1, commi 392 e 394», della legge n. 232 del 2016.

La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, infatti, assicura il finanziamento del Servizio sanitario regionale con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio, sicché eventuali economie di spesa potrebbero essere destinate solo ad interventi relativi al settore sanitario regionale, con conseguente illegittimità del «loro storno a favore del Servizio sanitario nazionale».

A sostegno di tale conclusione viene richiamata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009), che dimostrerebbe come l'intervento statale previsto dalle disposizioni impugnate, oltre a violare i parametri statutarî ricordati, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., «in combinato disposto» con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto costituirebbe un esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica «del tutto destituito di fondamento competenziale - per il soggetto cui è rivolto e l'oggetto disciplinato - e lesivo dell'autonomia finanziaria dell'odierna ricorrente».

1.4.- Sarebbero, ancora, violati gli artt. 48-*bis* e 50 dello statuto di autonomia, unitamente, ancora, alle «norme di attuazione statutaria di cui alle leggi n. 690 del 1981 e n. 724 del 1994» - nonché i «principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza», di cui agli artt. 3, 5 e 120 Cost.

In particolare, la legge n. 690 del 1981 - contenente una revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - emanata in attuazione dell'art. 50 dello statuto di autonomia, e per come «integrata» dagli artt. 34 e 36 della legge n. 724 del 1994, pone a carico esclusivo della Regione il finanziamento del Servizio sanitario regionale e il procedimento di formazione e le modalità di revisione di tale legge «sono strutturalmente informati al principio di leale collaborazione», escludendo qualunque «unilateralismo» da parte del legislatore statale.

La legge n. 690 del 1981, infatti, è stata adottata d'accordo fra lo Stato e la Giunta regionale (ai sensi dell'art. 50 dello statuto di autonomia) e, in forza della espressa previsione di cui all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), può essere successivamente modificata «solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale», cioè con decreti legislativi elaborati da commissioni paritetiche e previa sottoposizione al parere del Consiglio della Regione.

Ne deriverebbe - come sarebbe stato già sancito dalla giurisprudenza costituzionale in relazione a questioni analoghe (vengono richiamate, ancora una volta, le sentenze n. 125 del 2015 e n. 133 del 2010) - che le disposizioni impugnate sarebbero lesive degli evocati parametri statutarî e costituzionali, laddove «pretendono, al di fuori di ogni ragionevolezza, di disciplinare unilateralmente aspetti che l'art. 50 dello Statuto speciale - fonte di grado costituzionale - riserva alla legislazione attuativa, e più precisamente ad una legge dello Stato adottata in accordo con la giunta regionale [...], suscettibile di successive modifiche solo attraverso i peculiari moduli concertativi previsti dall'art. 48 bis».

Le violazioni dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza, di cui agli artt. 3, 5 e 120 Cost., e delle «prerogative costituzionali e statutarie di cui la ricorrente è titolare», inoltre, sarebbero «ulteriormente aggravate» dal particolare meccanismo «suppletivo» di determinazione del livello di concorso previsto dall'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016.

Secondo la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, infatti, quest'ultima disposizione - che la ricorrente stessa definisce «di non semplice interpretazione, data la formulazione per nulla perspicua» - parrebbe prevedere che, in caso di mancato accordo, sia lo Stato (attraverso un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della salute) ad attuare quanto prescritto «per il settore sanitario» dall'intesa dell'11 febbraio 2016, attraverso la fissazione unilaterale delle quote di concorso, così estendendo alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste «un'intesa che questa non ha sottoscritto», e che non potrebbe coinvolgerla, in quanto essa non grava sull'erario per il settore sanitario. Inoltre, sarebbero «del tutto irragionevoli i termini per la stipula dell'accordo», non potendosi immaginare che una «seria e credibile trattativa politica, specie su temi così delicati», possa essere intavolata «nel ristretto margine di circa un mese (dall'entrata in vigore della legge, il 1° gennaio 2017, al termine ultimo per stipulare l'accordo, il 31 dello stesso mese)».



Il complesso di queste previsioni, dunque, si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, secondo cui «il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (viene citata la sentenza n. 74 del 2009), in quanto «espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a statuto speciale (vengono citate le sentenze n. 193 del 2012, n. 82 del 2007 e n. 353 del 2004).

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che, con l'intesa tra lo Stato e le Regioni dell'11 febbraio 2016, attuativa dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, sarebbe stato definito, nell'ambito della complessiva manovra di finanza pubblica a carico delle Regioni - pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018 - il «contributo del settore sanitario», pari rispettivamente a 3.500 e 5.000 milioni di euro, con conseguente riduzione di pari importo del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Poiché le autonomie speciali (con la parziale eccezione della Regione Siciliana) provvedono al finanziamento dei servizi sanitari regionali con risorse proprie, la difesa statale asserisce che la suddetta riduzione non avrebbe garantito i complessivi effetti finanziari previsti, sicché la medesima intesa dell'11 febbraio 2016 avrebbe previsto la stipula di singoli accordi bilaterali tra lo Stato e le autonomie speciali, per concordare «la quota di manovra» a carico di queste ultime, «pena l'applicazione» di una «clausola di salvaguardia» che avrebbe comportato un'ulteriore riduzione del finanziamento statale del Servizio sanitario nazionale.

A fronte della mancata stipula di tali accordi, il comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 avrebbe «riaperto il termine per la sottoscrizione di dette intese», spostandolo al 31 gennaio 2017 e confermando gli effetti della «clausola di salvaguardia».

Dal complesso normativo così ricostruito, la difesa statale deduce che «l'eventuale censura andrebbe, semmai, riferita alla norma originaria, ovvero all'articolo 1, comma 680, della legge 208/2015».

Sottolinea, però, che la concreta attuazione della manovra prevista da tale ultima disposizione sarebbe stata «condivisa dalle regioni e province autonome» proprio con l'intesa dell'11 febbraio 2016, «inclusa l'automatica applicazione della manovra a carico delle regioni a statuto ordinario, ed il rinvio a singoli Accordi per ciascuna Autonomia speciale», sicché sarebbe da escludere la sussistenza di qualsiasi imposizione unilaterale della manovra e, di conseguenza, il contrasto con i parametri statutari e costituzionali richiamati dalla ricorrente.

Ad analoghe conclusioni dovrebbe pervenirsi anche in relazione all'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, che introdurrebbe «una nuova manovra a carico del settore sanitario per gli anni 2017, 2018 e 2019». Anche in questo caso, infatti, mentre l'applicazione alle Regioni a statuto ordinario sarebbe «garantita dalla riduzione del livello del fabbisogno sanitario standard», per le autonomie speciali si rinvierebbe «a singoli Accordi con il Governo».

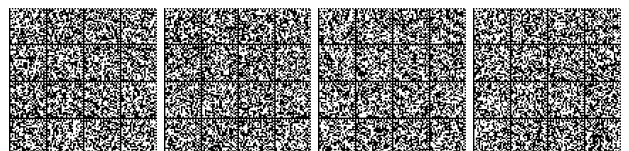
Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare, le disposizioni impugnate, intervenendo sul fabbisogno sanitario ritenuto congruo per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficienza, influirebbero «anche sul livello della spesa sanitaria della ricorrente, sebbene la stessa non riceva finanziamenti specifici per la funzione sanitaria».

Ricorda, a questo proposito, la difesa statale che il finanziamento del Servizio sanitario nazionale «è calcolato su base nazionale (in quanto destinato a funzioni soggette al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni)», sicché, a fronte di una riduzione del finanziamento erariale per il comparto delle Regioni a statuto ordinario, sarebbe previsto «che anche le Autonomie speciali realizzino un risparmio».

Anche le autonomie speciali, infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dall'Avvocatura generale dello Stato (sono citate le sentenze n. 127 del 2015, n. 193 e n. 148 del 2012), potrebbero essere obbligate a partecipare agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica generale, al fine di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea, mediante l'imposizione di misure, quali quelle di cui si discute, concordate ed aventi carattere transitorio (sono richiamate le sentenze n. 127 del 2016, n. 19 del 2016 - *recte*: 2015 -, n. 99 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012).

2.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il 23 febbraio 2017 (reg. ric. n. 19 del 2017), ha impugnato, tra gli altri, i commi 392, 527 e 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

Il comma 392, in particolare, è censurato per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), dell'art. 11 della 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) e dell'art. 5, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Il comma 527, a sua volta, è denunciato per contrasto con gli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Infine, il comma 528 è censurato per violazione dell'art. 119 Cost.

2.1.- Con riferimento, in particolare, all'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, la ricorrente evidenzia che tale disposizione prevede una riduzione, rispetto a quanto stabilito nell'intesa sancita l'11 febbraio 2016 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato.

L'accordo citato, infatti, aveva previsto, in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, un livello di finanziamento pari a 113.063 milioni di euro per il 2017 e a 114.998 milioni di euro per il 2018.

2.1.1.- Tale livello di finanziamento viene ora rideterminato in 113.000 milioni di euro per il 2017 e in 114.000 milioni di euro per il 2018 (mentre viene fissato a 115.000 milioni di euro per il 2019), sicché la Regione Veneto si duole della riduzione, per il biennio 2017-2018, pari a circa un miliardo di euro, senza che sia stata prevista o attuata una nuova intesa con le Regioni, a fronte di «una prassi» - che la ricorrente giudica conforme al riparto costituzionale delle competenze in materia di tutela della salute e «allo schema costituzionale che ne governa il finanziamento» - invalsa fin dall'anno 2000 e incentrata, per la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard, su «un sistema di accordi tra Stato e Regioni» (i cosiddetti Patti per la salute), recepiti annualmente in disposizioni di legge, in considerazione del fatto che la responsabilità dell'erogazione dei servizi sanitari ricade sulle Regioni, costituendo la voce prevalente (pari all'incirca all'80 per cento del totale, a giudizio della ricorrente) dei rispettivi bilanci.

Tale prassi, secondo la ricorrente, sarebbe stata «completamente disattesa» con la disposizione impugnata (e prima ancora, per altri aspetti, derogata con la legge n. 208 del 2015). Non essendosi concluso, in sostituzione dell'ultimo ormai scaduto, un Patto per la salute per il triennio 2017-2019, la norma censurata perverrebbe, «per la prima volta nella legislazione italiana dell'ultimo quindicennio», alla determinazione unilaterale da parte statale, «senza nessuna forma di intesa, accordo o patto», del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato. Ciò è accaduto nonostante il fatto che la competenza in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia di tipo concorrente e costituisca «il principale settore dell'azione legislativa, amministrativa e anche fiscale delle Regioni» e nonostante sia di carattere concorrente anche la competenza relativa al coordinamento della finanza pubblica, in quanto «anche ai sensi dell'art. 119, II comma, Cost. lo Stato, infatti, deve limitarsi alla fissazione dei principi fondamentali».

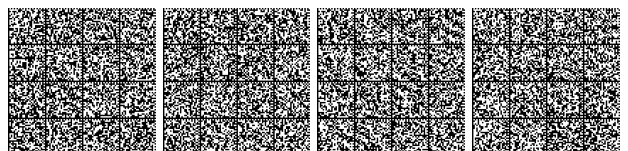
In definitiva, per la Regione ricorrente, la mancanza di un accordo, «o comunque la violazione unilaterale dell'intesa sancita in data 11 febbraio 2016», si porrebbe «in radicale contrasto con gli artt. 5 e 120 Cost.» e, in particolare, «con i criteri stabiliti» dalla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale.

Verrebbe in rilievo, infatti, non già «una misura di contenimento della spesa regionale generica», cui applicare «semplicisticamente» i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sulla prevalenza della funzione di coordinamento della finanza pubblica, bensì una riduzione della spesa «relativa a quella particolarissima materia che è la tutela della salute», rispetto alla quale, a parere della ricorrente, il legislatore statale sarebbe tenuto al pieno rispetto del principio di leale collaborazione, con la previsione di «adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze».

L'intesa s'imporrebbe, «in un ambito particolarissimo come quello considerato, pena il venir meno di ogni sostanziale contenuto dell'autonomia regionale, data la rilevanza quantitativa e qualitativa che la materia tutela della salute assume nel sistema regionale».

2.1.2.- Secondo la ricorrente, peraltro, la norma impugnata difetterebbe di un'adeguata istruttoria sulla «sostenibilità del definanziamento» (in violazione quindi degli artt. 3 e 97 Cost.) e sull'adeguatezza delle risorse stanziato, essendo mancato un adeguato confronto preventivo con le Regioni, chiamate a garantire sui territori, «tramite i propri modelli organizzativi e la propria programmazione», il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost, il quale ultimo verrebbe, così, compromesso e «degradato» sullo stesso piano di altri interessi. E ciò in contrasto con quanto sarebbe stato affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 275 del 2016, secondo cui dovrebbe essere «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

A riprova di quanto sostenuto, la Regione Veneto evidenzia che la norma impugnata determina una contrazione delle risorse a fronte di un aumento delle prestazioni da erogare in conseguenza della definizione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: *LEA*) e riduce il previsto livello di finanziamento della principale competenza attribuita alle Regioni, sia in termini assoluti, sia rispetto al tasso «tendenziale di crescita» programmato dal Documento



di finanza pubblica (DEF) per il 2014 (in cui si prevedevano 118,680 miliardi di euro per il 2017 e 121,316 miliardi di euro per il 2018).

L'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, dunque, sarebbe avvenuto anche in violazione «del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo» (viene richiamata la sentenza n. 22 del 2014), perché, «d'un tratto, senza adeguata preventiva concertazione e senza che sia intervenuto alcun processo di riorganizzazione sostanziale delle funzioni assegnate alle Regioni», sarebbe stato rideterminato il livello di finanziamento statale.

L'art. 3 Cost. risulterebbe violato anche «sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi» (viene richiamata la sentenza n. 10 del 2016).

La descritta violazione degli artt. 3, 97 e 32 Cost., secondo la ricorrente, ridonderebbe in «una ingente compromissione dell'autonomia regionale nell'ambito, quello della tutela della salute, che, in termini quantitativi, maggiormente impegna l'azione legislativa e amministrativa regionale».

2.1.3.- Verrebbe in rilievo, peraltro, una riduzione «di carattere sostanzialmente permanente», in contrasto con quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al carattere necessariamente transitorio delle norme che impongono obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (vengono citate le sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015, n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

2.1.4.- Tale riduzione, inoltre, sarebbe stata attuata - ancora una volta in violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. - con «un taglio meramente lineare sul comparto regionale genericamente considerato» e, quindi, senza alcuna considerazione né dei costi standard di cui agli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), né dei livelli di spesa di Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità e che non potrebbero ulteriormente razionalizzare la spesa «senza mettere a repentaglio la garanzia del diritto alla salute», non potendo «mantenere l'equilibrio finanziario e nel contempo rispettare l'erogazione dei Lea».

2.1.5.- Sarebbero, dunque, lese anche le competenze tutelate dagli artt. 118 (con particolare riferimento alla programmazione sanitaria) e 119 (con riguardo alla autonomia impositiva) Cost.

2.1.6.- La disposizione impugnata, determinando uno «scollamento» tra un livello di finanziamento del fondo sanitario, che viene «pesantemente ridotto», e la necessità di garantire i LEA, si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e con l'art. 11 della legge n. 243 del 2012, che impongono il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali nelle fasi avverse del ciclo economico.

2.1.7.- Infine, «a ulteriore dimostrazione della violazione del principio di leale collaborazione e del difetto di istruttoria», la ricorrente sottolinea il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, pur «imposto» dall'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009, e «ribadito» dall'art. 33 del d.lgs. n. 68 del 2011.

2.2.- Con riferimento all'art. 1, commi 527 e 528, della legge n. 232 del 2016, la ricorrente espone che la prima di tali disposizioni «protrae al 2020 il periodo temporale di vigenza dell'obbligo per le Regioni di assicurare il contributo alla finanza pubblica» di cui all'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, in legge 23 giugno 2014, n. 89.

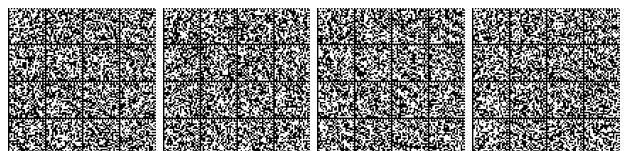
In forza di tale modifica, le Regioni sono tenute ad assicurare, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020, un contributo alla finanza pubblica pari a 750 milioni di euro annui, cui si aggiunge, per il medesimo lasso temporale, un contributo aggiuntivo pari a 3.452 milioni di euro annui.

In forza del comma 528, invece, viene prorogato al 2020 anche il contributo richiesto alle Regioni dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, sicché la misura dei contributi alla finanza pubblica richiesti annualmente alle Regioni, e prorogati al 2020 dai commi 527 e 528 in esame, ammonta a complessivi 7.682 milioni di euro.

2.2.1.- La ricorrente censura, innanzitutto, il comma 527 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

2.2.1.1.- A tale scopo, evidenzia, in primo luogo, che il contributo previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, stabilito inizialmente in 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, è già stato esteso al 2018 ed incrementato di 3.452 milioni di euro dall'art. 1, comma 398, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

L'art. 1, comma 681, della legge n. 208 del 2015 aveva poi esteso anche al 2019 tali contributi.



La ricorrente sottolinea di aver già impugnato sia l'originaria disposizione impositiva del contributo sia entrambe le disposizioni di proroga e che la Corte costituzionale si è già pronunciata sui ricorsi aventi ad oggetto l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 e l'art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, respingendo, con le sentenze n. 65 e n. 141 del 2016, le censure della Regione.

Ritiene, tuttavia, la ricorrente, che proprio da tali pronunce emergerebbe, «di fronte all'ennesima proroga della manovra di taglio alla spesa regionale del 2014», la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., ad opera dell'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016.

Nella sentenza n. 141 del 2016, infatti, in riferimento alla prima proroga del termine di cui all'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, ampliato di un solo anno (ovvero al 2018) per effetto dell'art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, la Corte costituzionale avrebbe affermato che il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finirebbe per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto. Ciò premesso, risulterebbe palese, per la ricorrente, che la «terza proroga consecutiva della stessa manovra in origine legata a un ambito triennale», operata dall'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, in mancanza di quelle plausibili e riconoscibili ragioni - imposte dalla richiamata giurisprudenza costituzionale - impeditive di una ridefinizione e rinnovazione complessiva del quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni, secondo le ordinarie scansioni triennali dei cicli di bilancio, violerebbe il canone della transitorietà richiesto, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015, n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

La Regione Veneto ricorda che già nelle sentenze n. 43 e n. 64 del 2016 era stato ribadito dalla Corte costituzionale che il normale periodo di riferimento delle politiche di bilancio è quello triennale (richiamando le sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013), sicché, a seguito del «raddoppio del termine triennale originario previsto dalla manovra del 2014», nonostante la formale fissazione di un termine finale (ora individuato nell'anno 2020), si sarebbe concretizzato proprio quel «costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre» stigmatizzato dalla sentenza n. 141 del 2016, asseritamente ignorata dal legislatore statale.

Ciò determinerebbe, a giudizio della ricorrente, la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., ridondante «in un pesante vulnus per l'autonomia regionale dato l'evidente impatto sulla stessa della proroga del taglio», e degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., per «difetto sostanziale del canone della transitorietà della misura statale di coordinamento della finanza pubblica».

Con la censurata tecnica normativa adottata dal legislatore statale, infatti, quest'ultimo, invece di utilizzare «tutta la ponderazione, le motivazioni e l'assunzione di responsabilità» necessarie, avrebbe inciso «con un intervento normativo di poche parole» e «a ripetizione», sulla capacità di spesa degli enti regionali, proprio «dove si concentra ormai, dalla riforma costituzionale del 2001, la quota prevalente dei servizi e dei diritti dello Stato sociale».

2.2.1.2.- La ricorrente evidenzia, altresì, che la proroga del contributo imposto alla Regioni è stata disposta anche in assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti relativi all'assistenza sociale (cosiddetti LIVEAS), mai determinati «a differenza dei Lea, relativi alla sanità».

A tale proposito, la ricorrente ricorda come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 65 del 2016, abbia sottolineato l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, per offrire alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa non sarebbe ulteriormente comprimibile.

Tanto premesso, la Regione evidenzia che in relazione a nessuna delle proroghe dell'originario termine triennale del contributo imposto al comparto regionale il legislatore statale si sia preoccupato «di stabilire un benché minimo intervento normativo diretto a definire i cd. Liveas».

Poiché l'art. 119, quarto comma, Cost. imporrebbe allo Stato di garantire agli enti territoriali «risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» e che si situano - a parere della ricorrente - in gran parte proprio nell'ambito dei diritti sociali, la mancata definizione dei LIVEAS, che «interessano tutta la materia di competenza residuale regionale dell'assistenza sociale», avrebbe consentito allo Stato di sottrarsi «tranquillamente» a questa responsabilità, risultando dunque «libero di praticare tagli lineari» e «al buio», con una tecnica di «proroga a ripetizione», a prescindere da un «qualsiasi parametro di adeguatezza».

Secondo la ricorrente, invece, «senza assumersi la responsabilità politica e costituzionale di una riduzione dei livelli essenziali a seguito del venir meno delle risorse disponibili», lo Stato avrebbe scelto «la strada di non definirli in materie come l'assistenza sociale (i Liveas)», pur continuando a ricorrere a «tagli lineari, in ciò venendo meno ad



un corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica che è invece richiesto dagli artt. 117, III comma e 119 Cost.» e che andrebbe esercitato secondo il «canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo» (sono richiamate le sentenze n. 22 del 2014 e n. 236 del 2013).

Ne deriverebbe «l'impossibilità per la Regione di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione», in quanto le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni - come sarebbe attestato dalla stessa Corte dei conti nel rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica - travalicherebbero la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica e si concretizzerebbero, piuttosto, in misure di indiscriminato «contenimento», risultando, però, prive degli «indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità che dovrebbero quantomeno informare la funzione di coordinamento della finanza pubblica».

2.2.1.3.- Infine, risulterebbe violato anche il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., essendo mancato il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, previsto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e «ribadito» dall'art. 33 del d.lgs. n. 68 del 2011.

2.2.2.- La Regione Veneto censura anche il comma 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, in quanto, nel modificare l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, impone un ulteriore contributo al risanamento della finanza pubblica a carico di Regioni e Province autonome.

In particolare, la ricorrente evidenzia che la disposizione in esame estende al 2020 l'obbligo di assicurare il contributo alla finanza pubblica «stabilito all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, e ivi quantificato in 5.480 milioni di euro», introducendo, altresì, «la possibilità di prevedere versamenti al bilancio dello Stato da parte delle Regioni interessate», in sede di rideterminazione dei livelli di finanziamento e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, qualora non fosse raggiunta l'intesa in sede di autoordinamento regionale «sul riparto dei tagli e sugli ambiti di spesa coinvolti».

La Regione Veneto riconosce che, in tal caso, l'estensione al 2020 del periodo temporale in cui le Regioni sono tenute ad assicurare il loro contributo alla finanza pubblica stabilito dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, «avviene per la prima volta», sicché la fattispecie sembrerebbe «ricalcare, appunto a differenza della proroga disposta dall'art. 1 comma 527, la fattispecie decisa [...] con la sentenza n. 141 del 2016 nel senso della non fondatezza».

Tuttavia, osserva la ricorrente, la disposizione impugnata non si limiterebbe ad una semplice proroga, ma, nell'introdurre la suddetta possibilità di prevedere versamenti al bilancio dello Stato da parte delle Regioni interessate, aggiungerebbe «un elemento innovativo che non è stato considerato nella sentenza n. 141 del 2016», dove lo scrutinio di costituzionalità riguardava disposizioni che imponevano alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa: la novella di cui all'impugnato comma 528 della legge n. 232 del 2016, dunque, avrebbe trasformato la Regione «in una sorta di esattore dello Stato, essendo la stessa chiamata a riversare allo Stato risorse proprie», in contrasto con l'art. 119 Cost. Verrebbe altresì violato il principio che sarebbe stato affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 79 del 2014, in relazione all'illegittimità di un «obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all'entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione».

2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

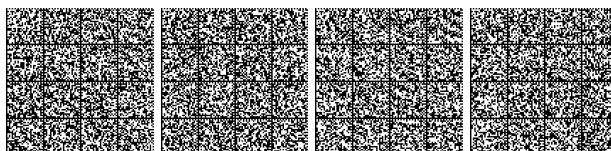
Quanto alle censure mosse al comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che la definizione del livello del finanziamento del settore sanitario è strettamente connessa con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, che ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. rientra tra le competenze esclusive dello Stato.

Inoltre, evidenzia che «la materia della tutela della salute di tipo concorrente deve contemperarsi con il principio costituzionale che impone allo Stato di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio», anche in funzione del rispetto degli obblighi economici e finanziari assunti dall'Italia «in sede comunitaria».

In ogni caso, secondo la difesa statale, il finanziamento previsto per l'anno 2017 registrerebbe un incremento di circa il 2,8 per cento rispetto al livello del 2016 (2 miliardi di euro in più) - peraltro in misura superiore a quello registrato nel 2016 rispetto al 2015 (1,2 per cento) - sicché non potrebbe parlarsi di incongruità del livello di finanziamento, tale da incidere sulla erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e di appropriatezza.

Infine, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le Regioni potrebbero «sostituire gli interventi indicati dal legislatore con altri alternativi di eguale impatto per il raggiungimento dell'equilibrio economico».

Quanto alle censure mosse ai commi 527 e 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, la difesa statale richiama la sentenza n. 141 del 2016 con cui la Corte costituzionale avrebbe «respinto analogo motivo», riconoscendo carattere transitorio a similari disposizioni di proroga.



3.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2016 e depositato il 23 febbraio 2016 (reg. ric. n. 20 del 2017), ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394 della legge n. 232 del 2016.

3.1.- La ricorrente, in via generale, premette che l'art. 1, comma 638, della legge n. 232 del 2016, detta una clausola di salvaguardia secondo cui «[l]e 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 dovrebbe «in linea di principio risolvere ogni questione» (vengono richiamate le sentenze n. 141 del 2015 e n. 229 del 2013 e, con riferimento al richiamo alla legge cost. n. 3 del 2001, le sentenze n. 357 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 181 del 2006).

Tuttavia, a parere della ricorrente, i commi impugnati contengono disposizioni destinate ad applicarsi direttamente alla Provincia autonoma di Bolzano, includendo espressamente quest'ultima «tra i propri destinatari, senza essere state preventivamente concordate», vanificando, così, la predetta clausola di salvaguardia con la propria formulazione testuale (viene richiamata la sentenza n. 88 del 2006).

3.2.- La Provincia autonoma di Bolzano, dopo aver ricostruito il contenuto normativo dei primi tre periodi del comma 392 e del comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, evidenzia che il quarto periodo del comma 392 dispone che «[p]er 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».

Ricorda, dunque, che, con l'intesa dell'11 febbraio 2016 richiamata nelle norme impuginate, le Regioni «hanno dichiarato 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» e che, 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 maggiore contributo delle Regioni a Statuto ordinario», facendo riferimento anche al comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, che la medesima Provincia autonoma ricorrente ha in precedenza impugnato, innanzi alla Corte costituzionale, con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 10 del 2016.

3.2.1.- La ricorrente ritiene che le disposizioni impuginate violerebbero: gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 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), nonché le correlative norme di attuazione (contenute: nell'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità»; nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»; nell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «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»); l'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 Cost. ed all'accordo del 15 ottobre 2014 recepito con legge n. 190 del 2014; il principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

3.2.2.- La ricorrente, in premessa, ricostruisce il quadro normativo delle proprie prerogative e competenze che assume violate.

In primo luogo, ricorda che, in forza del Titolo VI dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano godrebbe di una particolare autonomia in materia finanziaria. In particolare, sarebbe previsto un «meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI», che ammetterebbe l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa, in applicazione dell'art. 104 dello stesso statuto. Inoltre, le norme statutarie escluderebbero l'applicabilità di disposizioni statali impositive di obblighi o concorsi finanziari diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello statuto di autonomia. Infine, sarebbe esclusivamente la Provincia autonoma di Bolzano a provvedere all'attuazione delle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, la propria legislazione ai principi fondamentali e nelle materie individuate dallo statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, ed idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Dal complesso delle norme statutarie (ed in particolare dagli artt. 103, 104 e 107) e di attuazione statutaria, la ricorrente evince che «[i]l regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità» (sono richiamate le sentenze n. 28 del 2016, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004,



n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984) e che, nelle materie di cui agli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa «primaria e secondaria» oltre che della «correlativa potestà amministrativ[a] (articolo 16)».

Più nello specifico, verrebbero in rilievo le potestà legislative in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello statuto speciale), di igiene e sanità (art. 9, n. 10, dello statuto speciale) e di finanza locale (artt. 80 e 81 dello statuto speciale), in base alle quali le due Province autonome finanziano integralmente il settore sanitario, che risulterebbe a totale carico del bilancio provinciale, come sancito dall'art. 34 della legge n. 724 del 1994, che appunto prevede, «quale concorso delle Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica nazionale», il finanziamento integrale, da parte delle Province autonome, del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, mediante utilizzazione prioritaria delle entrate derivanti dai contributi sanitari e dalle altre imposte sostitutive, nonché, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci.

Di qui l'applicabilità del principio espresso dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sono richiamate le sentenze n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009).

Del resto, osserva ancora la ricorrente, spetta alle Province autonome la potestà legislativa ed amministrativa attinente al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni e degli enti sanitari, con l'obbligo di garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera «non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria», compreso lo stato giuridico ed economico del personale addetto.

3.2.3.- Tanto premesso, la Provincia autonoma di Bolzano ritiene che le disposizioni impugnate, nell'introdurre «modalità di regolazione finanziaria relative al concorso statale del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario standard del Servizio sanitario nazionale», anche con riferimento espresso alle Province autonome, non sarebbero compatibili né con l'autonomia finanziaria a queste ultime riconosciuta nel settore sanitario né con l'accordo sottoscritto in data 15 ottobre 2014 e recepito nei commi da 406 a 413 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e nei commi 502 e 503 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, «approvati ai sensi e per gli effetti dell'art. 104 dello Statuto speciale e così sulla base di intesa».

Ad avviso della ricorrente, se le norme di cui ai commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 «dovessero essere intese come destinate a fare carico alle Province autonome di ulteriori contributi alla finanza pubblica nazionale (nello specifico, quale concorso al finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale) rispetto a quelli concordati con lo Stato», sarebbe direttamente violato l'art. 79, comma 4, dello statuto di autonomia, venendo in rilievo - in contrasto con gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia e con l'art. 120 Cost. - «un'unilaterale modifica del citato Accordo del 15 ottobre 2014 con il Governo, che ha definito, in modo esaustivo, la natura e misura della partecipazione delle Province autonome ai processi di risanamento della finanza pubblica e l'entità del concorso agli obiettivi di finanza pubblica assicurati dalla Regione e dalle Province autonome».

Gli evocati parametri sarebbero, altresì, violati dall'attribuzione «di un potere monocratico di decretazione al Ministro dell'economia in caso di mancata intesa in un termine predefinito dalla legge».

3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato, sulla base delle medesime argomentazioni addotte nell'atto di costituzione nel giudizio instaurato su ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed illustrate al precedente punto 1.5.

Aggiunge, però, che le disposizioni impugnate sono finalizzate ad assicurare il rispetto sia dell'art. 79, commi 4 e 4-septies, dello statuto di autonomia sia il principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 5 Cost., che imporrebbe a tutti gli enti di partecipare al risanamento dei conti pubblici (ai sensi dell'art. 97 Cost.).

Le norme risulterebbero, altresì, coerenti con l'accordo sottoscritto dal Governo e dalle Province autonome di Trento e Bolzano in data 15 ottobre 2014, che pure prevede la possibilità di imporre, sebbene a certe condizioni predefinite, ulteriori contributi alla finanza pubblica.

Inoltre, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le disposizioni in esame, intervenendo sul fabbisogno sanitario ritenuto congruo per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, influirebbero anche sul livello della spesa sanitaria della ricorrente, sebbene la stessa non riceva finanziamenti per la funzione sanitaria, dal momento che il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è calcolato su base nazionale e pertanto, «a fronte di una riduzione del finanziamento erariale per il comparto delle regioni a statuto ordinario, è previsto che anche le Autonomie speciali realizzino un risparmio».

La difesa statale, a tale proposito, ricorda la giurisprudenza costituzionale secondo cui lo Stato è legittimato a imporre agli enti regionali, ivi comprese le Regioni a statuto speciale, di partecipare agli obiettivi di risanamento e di



assestamento della finanza pubblica generale, al fine anche di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea (sono richiamate le sentenze n. 127 del 2015 - *recte*: 2016 -, n. 193 e n. 148 del 2012), purché attraverso misure di carattere transitorio e nel rispetto del principio consensualistico (vengono richiamate le sentenze n. 127 del 2016, n. 19 del 2016 - *recte*: 2015 -, n. 99 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012), condizioni che sarebbero entrambe rispettate, nel caso di specie.

4.- La Regione autonoma Sardegna, con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2017 e depositato il 24 febbraio 2017 (reg. ric. n. 21 del 2017), ha impugnato, tra gli altri, i commi 392, 394 e 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

4.1.- La ricorrente, dopo aver ricordato la portata precettiva dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2016 - evidenziando di aver impugnato anche tale disposizione con il ricorso iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2016 - ha esposto il contenuto dei commi qui censurati, con i quali il legislatore statale avrebbe «cristallizzato» gli effetti finanziari derivanti dall'intesa dell'11 febbraio 2016, stipulata in attuazione del predetto comma 680, estendendo di un anno l'orizzonte temporale del contributo imposto al comparto regionale da tale ultima disposizione.

I commi 392, 394 e 528 della legge n. 232 del 2016 sarebbero, in particolare, contrari: agli artt. 7, 8, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); agli artt. 3, 5, 24, 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost.; all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 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 (d'ora innanzi: CEDU); all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, anche in riferimento all'art. 4 dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna in materia di finanza pubblica, sottoscritto in data 21 luglio 2014 e recepito dall'art. 42, commi da 9 a 12, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164.

4.1.1.- Secondo la Regione autonoma Sardegna, il contributo alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome, per il periodo 2017-2020, impone un sacrificio economico finanziario particolarmente elevato, per un importo che non può essere modificato dalle autonomie speciali, chiamate solo alla ripartizione tra di esse tramite un'intesa, da stipulare entro il 31 gennaio 2017, che deve garantire gli effetti finanziari della determinazione assunta dalle autonomie territoriali «in sede di autocoordinamento», salvo, in caso di inerzia, il potere statale di effettuare unilateralmente il riparto.

L'ultimo periodo del comma impugnato, inoltre, detterebbe «disposizioni di favore» per la sola Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le due Province autonome di Trento e Bolzano, prevedendo l'applicazione della normativa in esame «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».

4.1.2.- La Regione autonoma Sardegna ricorda di aver stipulato, in data 21 luglio 2014, un analogo accordo con lo Stato, per disciplinare i rapporti economici e finanziari tra Stato e Regione, all'interno della cornice normativa dettata dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, e sulla base delle indicazioni fornite dalla stessa Corte costituzionale, che avrebbe sempre sollecitato le parti a seguire il metodo pattizio per la regolamentazione dei reciproci rapporti finanziari, in modo «congruente con le norme statutarie della Regione, ed in particolare con l'art. 8 dello statuto» (vengono citate le sentenze n. 155 del 2015, n. 95 del 2013 e n. 118 del 2012).

Nella ricostruzione operata dalla ricorrente, l'art. 3 dell'accordo stipulato in data 21 luglio 2014 stabilisce che la Regione autonoma Sardegna, a partire dal 2015, partecipa al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il rispetto del principio di equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, a fronte dell'impegno assunto dallo Stato di rideterminare i contributi di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna già disposti dalla legislazione vigente per l'anno 2014, i quali costituirebbero «la base per la determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità anche per gli anni successivi».

Alcune clausole dell'accordo, evidenzia ancora la ricorrente, sono state recepite nei commi da 9 a 12 dell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

Con le disposizioni impuginate il legislatore statale avrebbe «disatteso un preciso impegno giuridico assunto nelle forme dell'accordo di finanza pubblica», in quanto: avrebbe imposto nuovi contributi alla finanza pubblica a carico della Regione autonoma Sardegna, senza far precedere tale imposizione da una regolazione pattizia tra lo Stato e la Regione; avrebbe imposto alla Regione autonoma Sardegna di conseguire risparmi di spesa in settori che sono definiti, non in via autonoma dalla Regione medesima, bensì con decisione assunta dalle altre Regioni e Province autonome (le quali, in tal modo, acquistano titolo «per ingerirsi nelle determinazioni di bilancio della Regione Autonoma della Sardegna») o, in caso di inerzia, direttamente dallo Stato; recando una clausola di salvaguardia del solo accordo stipulato tra lo Stato e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e Bolzano, avrebbe



non solo violato l'accordo stipulato dallo Stato con la Regione autonoma Sardegna, ma anche derogato alle previsioni di cui ai commi da 9 a 12 dell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e, in particolare, il comma 10 (in cui era stata trasposta la clausola di cui all'art. 3 del predetto accordo del 2014), secondo cui la Regione autonoma Sardegna garantisce l'equilibrio del proprio bilancio ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

4.1.3.- Da tale quadro normativo emergerebbe «inequivocabilmente» l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Nella sentenza n. 19 del 2015, infatti, la Corte costituzionale avrebbe affermato che la determinazione unilaterale preventiva del contributo delle autonomie speciali alla manovra, per essere conforme a Costituzione, dovrebbe lasciare un «margine di negoziabilità» alle Regioni autonome, margine che non potrebbe limitarsi (come, invece, accadrebbe nel caso di specie) «ad una rimodulazione interna tra le varie componenti presenti nella citata tabella relative alle diverse autonomie speciali, con obbligo di integrale compensazione tra variazioni attive e passive», poiché «ogni margine di accordo comportante un miglioramento individuale dovrebbe essere compensato da un acquiescente reciproco aggravio di altro ente, difficilmente realizzabile», sicché «il meccanismo normativo [...] sarebbe sostanzialmente svuotato dalla prevedibile indisponibilità di tutti gli enti interessati ad accollarsi l'onere dei miglioramenti destinati ad altri e, conseguentemente, sarebbe lesivo del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria regionale».

In sostanza, non sarebbe conforme a Costituzione una disposizione di legge statale che rimettesse all'accordo tra le parti «solamente il riparto tra le autonomie speciali del contributo di finanza pubblica imposto unilateralmente dallo Stato».

Nella successiva sentenza n. 82 del 2015, nel vagliare la legittimità di un contributo straordinario al risanamento della finanza pubblica, imposto alle sole autonomie speciali e da attuare con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, dunque, secondo il metodo pattizio, la Corte costituzionale avrebbe confermato la necessità di intraprendere la via dell'accordo, in quanto espressione di un criterio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, in base al principio di leale collaborazione. A giudizio della ricorrente, inoltre, il contributo non potrebbe protrarsi «senza limite», dovendo assumere carattere transitorio.

4.1.4.- Tanto premesso, nella prospettazione della ricorrente risulterebbe in primo luogo violato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione autonoma Sardegna, di cui agli artt. 5 e 117 Cost. Il legislatore statale avrebbe infatti disciplinato lo svolgimento dei rapporti economico-finanziari tra Stato e Regione autonoma Sardegna «senza prevedere i necessari e doverosi meccanismi di interlocuzione e di attuazione del principio consensualistico», non essendo previsto alcun accordo idoneo a «superare le rigidità della fissazione unilaterale del contributo di finanza pubblica a carico del comparto delle Regioni a statuto speciale». Queste ultime verrebbero, anzi, esplicitamente ed inequivocabilmente equiparate alle Regioni ordinarie, in quanto l'intesa sul riparto del contributo deve essere adottata con accordo fra tutte le Regioni e Province autonome. Il comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, inoltre, nell'imporre alle Regioni a statuto speciale di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016, escluderebbe che le determinazioni assunte in tale intesa possano essere ulteriormente «negoziabili».

4.1.5.- In secondo luogo, risulterebbero violati, contestualmente, ancora il principio di leale collaborazione, l'autonomia economico-finanziaria della Regione tutelata dagli artt. 116, 117 e 119 Cost. e dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, nonché l'art. 3 Cost.

La lesione lamentata deriverebbe dalla salvaguardia del solo accordo stipulato tra Stato e Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome di Trento e Bolzano, con totale pretermissione dell'analogo accordo stipulato tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna in data 21 luglio 2014, sicché sarebbe «manifestamente ingiustificato il trattamento differenziato (e deteriore) della Sardegna rispetto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province Autonome di Trento e Bolzano», avendo la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 19 del 2015, «accomunato» i due atti negoziali quanto ad ampiezza degli effetti e *ratio* di tutela dell'autonomia economico-finanziaria delle Regioni autonome.

La ricorrente, del resto, ricorda che l'art. 116 Cost. riconosce l'autonomia differenziata «di tutte le (e non solo di alcune) Regioni a Statuto speciale».

La «clausola di maggior favore per la sola Regione Autonoma Trentino-Alto Adige», peraltro, dimostrerebbe la soppressione dello spazio di autonomia che le parti, con gli accordi richiamati dalla sentenza n. 19 del 2015, avevano regolato su base pattizia, dal momento che la previsione specifica a beneficio di una sola autonomia speciale «non avrebbe alcuna ragion d'essere se il contributo di finanza pubblica qui in esame fosse ex se compatibile con quelle intese».

4.1.6.- Gli artt. 5, 117 e 119 Cost., unitamente agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, che tutelano l'autonomia economico-finanziaria della Regione e impongono, nei rapporti economico-finanziari, il «paradigma della leale cooperazione», sarebbero ulteriormente violati anche sotto un altro profilo, strettamente connesso al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per il fatto che il legislatore statale, intervenuto successivamente alla stipula degli accordi di finanza pubblica del 2014, ne avrebbe espressamente violato le clausole, peraltro senza prevedere un meccanismo ade-



guato di recupero, anche ex post, della leale cooperazione nei rapporti economico-finanziari, in tal modo calpestando «le clausole di un accordo faticosamente raggiunto tra la Regione e lo Stato» e che aveva risolto in forma consensuale un risalente contenzioso innanzi alla Corte costituzionale.

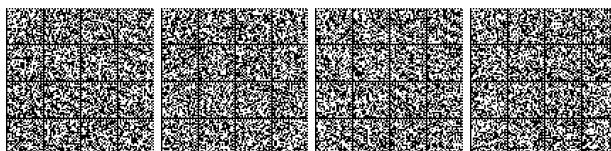
4.1.7.- Le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto anche con l'art. 9 della legge «rinforzata» n. 243 del 2012, emanata in attuazione del sesto comma dell'art. 81 Cost., per dettare specifiche previsioni sull'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, ma, quanto alle autonomie speciali, compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, con rimessione, dunque, ancora una volta al principio consensualistico della definizione dei criteri di «equilibrio» dei bilanci delle autonomie speciali.

Avendo lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, proprio in ossequio a tale precetto, consensualmente disciplinato le modalità con le quali il principio dell'equilibrio di bilancio si applica alla Regione medesima, altri oneri che si sottraessero alla determinazione consensuale delle parti risulterebbero in violazione dell'accordo del 21 luglio 2014, e, per l'effetto, anche dell'art. 9, comma 6, della legge n. 243 del 2012 e dello stesso art. 81 Cost., di cui le disposizioni della suddetta legge «rinforzata» sarebbero «immediato svolgimento». Ne deriverebbe, ancora, la lesione dell'autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e dagli artt. 117 e 119 Cost.

4.1.8.- Secondo la Regione autonoma Sardegna, l'incompatibilità delle disposizioni impugnate - da leggere unitamente all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 - con il contenuto dell'accordo del 21 luglio 2014, violerebbe anche le disposizioni di cui all'art. 42, commi da 9 a 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito. Tali disposizioni impedirebbero al legislatore statale, in assenza di preventiva intesa con la Regione, di abrogare, modificare o comunque derogare le disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che quell'accordo avevano appunto recepito e che, pur non essendo state formalmente inserite nello statuto della Regione o nelle norme di attuazione, sarebbero ugualmente espressione del principio consensualistico cui sono soggetti i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione ricorrente: principio che sarebbe, a sua volta, sancito dagli artt. 54, quinto comma, e 56 dello statuto, nonché dall'art. 9 della legge «rinforzata» n. 243 del 2012, anche in relazione, ancora una volta, agli artt. 7 e 8 dello statuto e 117 e 119 Cost., che tutelano l'autonomia finanziaria della Regione.

4.1.9.- A giudizio della ricorrente, le sentenze con le quali la Corte costituzionale ha scrutinato le vertenze insorte tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna a causa della mancata esecuzione, da parte statale, della riforma del regime delle entrate regionali di cui all'art. 8 dello statuto speciale (sono richiamate le sentenze n. 95 del 2013, n. 118 e n. 99 del 2012), avrebbero «accertato e dichiarato che lo Stato aveva e ha un preciso e specifico obbligo giuridico di definire consensualmente con la Regione il regime dei reciproci rapporti economico-finanziari». Ciò sarebbe stato riconosciuto dallo stesso legislatore statale con l'emanazione dell'art. 11, comma 5-bis, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64. Con la richiamata disposizione, infatti, era stato imposto l'obbligo di concordare con la Regione autonoma Sardegna, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, e con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le modifiche da apportare al patto di stabilità interno per la medesima Regione. In tal modo, sarebbe stata riconosciuta «la forza del giudicato costituzionale», che imponeva un preciso obbligo giuridico, «al quale lo Stato non può sottrarsi». Sicché, una volta concluso l'accordo in data 21 luglio 2014, non sarebbe possibile violarne le clausole: avendo invece le disposizioni impugnate imposto nuovi contributi di finanza pubblica, non concordati, vi sarebbe violazione del giudicato costituzionale, e, dunque, dell'art. 136 Cost.

4.1.10.- Risulterebbe, inoltre, violato anche il principio del legittimo affidamento, che trova riconoscimento di rango costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost. nonché, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. (e dell'art. 5 Cost., essendo «qui l'affidamento [...] posto a presidio dell'autonomia della ricorrente»), degli artt. 6 e 13 della CEDU. Si tratterebbe di «principio connotato allo Stato di diritto», applicabile anche ai rapporti tra Stato e Regioni, che devono ispirarsi alla leale collaborazione tra le parti (viene citata la sentenza n. 207 del 2011). In particolare, in capo alla Regione ricorrente, sarebbe sorto «un affidamento legittimo sulla stabilità del quadro di regolamentazione dei rapporti economici con lo Stato», indotto in ragione: delle disposizioni statutarie e costituzionali che fissano il principio consensualistico nei rapporti tra Stato e Regione autonoma Sardegna; del giudicato costituzionale relativo all'obbligo di addivenire ad un complessivo accordo di finanza pubblica con la Regione, poi riconosciuto dallo Stato con la disposizione di cui all'art. 11, comma 5-bis, del d.l. n. 35 del 2013, come convertito; della conseguente stipula dell'accordo di finanza pubblica del 21 luglio 2014; del recepimento delle clausole dell'accordo nell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che, invece, sarebbe stato «inopinatamente sovvertito dal legislatore statale», proprio con la disposizione impugnata, ancora una volta in contrasto con l'autonomia economico-finanziaria della Regione, tutelata dagli artt. 7 e 8 dello statuto e dagli artt. 117 e 119 Cost.



Secondo la ricorrente, la Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe più volte affermato che gli artt. 6 e 13 della CEDU proteggono il legittimo affidamento dei soggetti di diritto, che può essere compresso solo a fronte di imperative ragioni di interesse generale, tra le quali non rientrerebbe «l'ottenimento di un mero beneficio economico per la finanza pubblica», che costituirebbe, invece, «l'unica ragione giustificatrice» delle disposizioni impugnate.

4.1.11.- La Regione autonoma Sardegna evidenzia anche di non aver mai dubitato della validità, della stabilità e della coerenza dell'accordo del 21 luglio 2014. Sottolinea che, proprio in adempimento degli obblighi con esso assunti, «ha rinunciato a numerose impugnazioni già proposte», non solo innanzi alla Corte costituzionale, sicché risulterebbe inciso anche il proprio diritto di difesa in giudizio, tutelato dall'art. 24 Cost.

4.1.12.- La Regione autonoma Sardegna ricorda che lo Stato può imporre in via autoritativa contributi straordinari di finanza pubblica alle Regioni ordinarie e alle autonomie speciali, ma solo per un periodo di tempo limitato e ragionevole (sono richiamate le sentenze n. 193 e n. 148 del 2012, n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). Ove tale limite non fosse rispettato, il contributo di finanza pubblica imposto alle Regioni costituirebbe disposizione «di dettaglio», in una materia affidata alla competenza legislativa concorrente, esorbitando dall'ambito di competenza riconosciuto al legislatore statale. Nel caso in esame, osserva la Regione ricorrente, il contributo di finanza pubblica era originariamente previsto per un solo triennio, sicché esso poteva apparire compatibile con l'obbligo di «temporaneità» del prelievo. Tuttavia, il comma 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 ha esteso per un altro anno l'ambito di applicazione del contributo e il comma 392 del medesimo articolo, nella ricostruzione della ricorrente, avrebbe «aumentato il carico finanziario del contributo», in un contesto in cui (tutte) le Regioni «sono sottoposte da diversi anni a contributi di finanza pubblica sempre crescenti, alcuni dei quali imposti non in via temporanea, bensì senza limiti di tempo»: il contributo inizialmente imposto dal comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, poi «modificato dai commi 392 e 394 della legge qui impugnata», per tali ragioni eluderebbe «l'obbligo di temporaneità delle misure restrittive di finanza pubblica», ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., e con gli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, che tutelano l'autonomia finanziaria della Regione autonoma Sardegna.

4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato, sulla base delle medesime argomentazioni articolate nell'atto di costituzione nel giudizio instaurato su ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed illustrate al precedente punto 1.5.

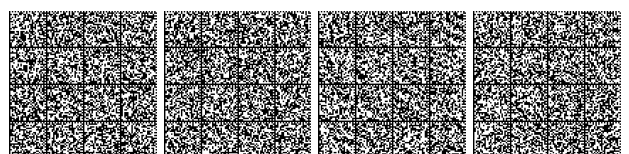
Ha aggiunto, tuttavia, con specifico riferimento alla censura incentrata sulla violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. - per la particolare considerazione riservata, dalle disposizioni impugnate, al solo accordo concluso tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano - che la posizione di tali autonomie speciali «risulta oggettivamente differenziata» rispetto alle altre. «La norma sospettata di incostituzionalità» si porrebbe come «parametro di mediazione» fra la garanzia assicurata dall'art. 79, commi 4 e 4-septies del d.P.R. n. 670 del 1972 e il principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 5 Cost., che impone a tutti gli enti di partecipare alla tenuta dei conti pubblici, mediante un percorso consensuale che può riguardare solo il quantum ed il quomodo della partecipazione medesima, e non anche l'an.

5.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ricorso notificato il 20 febbraio 2017 e depositato il 24 marzo 2017 (reg. ric. n. 22 del 2017), ha impugnato, tra gli altri, i commi 392, 394 e 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

5.1.- La ricorrente, in premessa, chiarisce di non ignorare l'esistenza della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 638, della legge n. 232 del 2016, ma esclude che essa sia idonea «a evitare che le disposizioni specificamente indirizzate alle autonomie speciali, e in particolar modo alla Regione Friuli-Venezia Giulia (nonché aventi contenuto lesivo dell'autonomia stessa, come le norme impugnate), possano trovare comunque applicazione».

5.1.1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia illustra come segue il contenuto normativo delle disposizioni impugnate.

Secondo la ricorrente, esse: riducono il fondo sanitario nazionale in misura ulteriore rispetto a quella fissata con l'intesa dell'11 febbraio 2016 (comma 392, primo e secondo periodo); impongono alle Regioni speciali di concorrere a tali misure, sostenendo parte del contributo, determinato mediante intese bilaterali (comma 392, terzo periodo); condizionano l'applicazione del meccanismo al rispetto (unicamente) dell'accordo sottoscritto tra il Governo e le Province autonome di Trento e Bolzano il 15 ottobre 2014 (comma 392, quarto periodo); impongono alle Regioni speciali, 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); consentono al Ministero dell'economia e 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); estendono fino al 2020 la misura di concorso di cui all'art 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 (comma 528).



5.1.2.- Così ricostruito il quadro normativo, la ricorrente ne sostiene la contrarietà, per la parte di ricorso qui esaminata: agli artt. 3 e 119 Cost.; 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); al protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per la revisione del protocollo del 29 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017 del 23 ottobre 2014; al principio pattizio in materia finanziaria (desumibile dagli artt. 63, quinto comma, e 65 dello statuto speciale e dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009) ed a quello di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Ciò perché le disposizioni censurate «rappresentano una specificazione (ad avviso della ricorrente Regione illegittima [...]) di quanto già previsto (anche in quel caso illegittimamente [...]) dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015».

5.1.3.- La ricorrente evidenzia, in primo luogo, che sia nel comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, sia nel comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, è previsto «un regime speciale per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano», in quanto per esse l'applicazione delle disposizioni impugnate avviene nel rispetto dell'accordo sottoscritto con il Governo in data 15 ottobre 2014 e recepito con legge n. 190 del 2014.

Ricorda, poi, di avere impugnato, innanzi alla Corte costituzionale, il citato comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui esso richiede alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contribuzioni non previste nell'accordo sottoscritto con il Governo in data 23 ottobre 2014, nonché nella parte in cui, per annualità successive al 2017, richiede contribuzioni non concordate.

Espone, quindi, che, in attuazione del menzionato comma 680, lo Stato e le Regioni hanno concluso un'intesa in data 11 febbraio 2016, nella quale hanno individuato nel fondo sanitario nazionale - di cui è stata conseguentemente concordata la riduzione di 3.500 milioni di euro per il 2017 e di 5.000 milioni di euro a decorrere dal 2018 - «la principale posta su cui concentrare la riduzione di spesa relativa al contributo» (quantificato dalla medesima disposizione di legge in 3.980 milioni di euro per il 2017 e in 5.480 milioni di euro per il 2018 e il 2019) e hanno rinviato «a successive intese le determinazioni inerenti i restanti 480 milioni di euro», contemplando, in mancanza, «una clausola di salvaguardia la quale prevede che il Fondo sanitario nazionale sia in ogni caso ridotto degli importi oggetto dell'intesa».

Sottolinea, ancora, la resistente che le Regioni speciali e le Province autonome che non avevano partecipato all'intesa dell'11 febbraio 2016 (tra cui la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) avevano rifiutato «di aderire ad alcun riparto che prevedesse un onere a proprio carico», nelle more dell'impugnazione proposta, innanzi alla Corte costituzionale, contro il comma 680 più volte citato, anche perché, ad eccezione della Regione Siciliana, nessuna delle altre autonomie speciali partecipa alla ripartizione del fondo sanitario nazionale, che era stato invece individuato, nell'intesa raggiunta l'11 febbraio 2016, come «oggetto del "taglio"».

Del resto, rammenta infine la resistente, la suddetta intesa dell'11 febbraio 2016 prevedeva espressamente che la parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle Regioni a statuto speciale venisse «demandata a singoli accordi bilaterali tra il Governo e le singole Regioni a statuto speciale», e che, in mancanza del raggiungimento di un accordo «entro un termine ragionevole», la copertura integrale del contributo sarebbe stata conseguita con una maggiorazione della quota gravante sulle Regioni a statuto ordinario, non potendo la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disporre della posizione delle autonomie speciali senza il loro assenso.

5.1.4.- Secondo la ricorrente, la violazione degli evocati parametri costituzionali e statutari non sarebbe esclusa dalla previsione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017.

La «misura complessiva» del nuovo concorso delle autonomie speciali sarebbe, infatti, già definita unilateralmente dalla legge statale, sicché la conclusione dei previsti accordi sarebbe «obbligata e dovuta entro un termine molto stretto (31 gennaio 2017)», a pena di un intervento unilaterale statale comunque attuativo della riduzione prevista per gli anni 2017 e successivi.

Tutto ciò avverrebbe in violazione dell'accordo concluso tra la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e lo Stato in data 23 ottobre 2014, nel quale, al fine di «definire un "quadro stabile e certo"» dei rapporti finanziari, sarebbe «precisamente ed esaustivamente quantificato il contributo finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico fino all'anno 2017», mentre, per quanto riguarda le annualità successive al 2017, sarebbe sancito l'impegno a rinegoziare nuovi accordi entro il 30 giugno 2017.

In violazione degli obblighi assunti con tale accordo, lo Stato avrebbe rideterminato il contributo della Regione 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 Regione ricorrente».



5.1.5.- Il nuovo concorso regionale risulterebbe, inoltre, costituzionalmente illegittimo per irragionevolezza e quindi per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., essendo «fondato e parametrato sulla riduzione di un Fondo al quale la Regione non partecipa», dal momento che essa finanzia integralmente il proprio sistema sanitario con le compartecipazioni ai tributi erariali, ai sensi dell'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Sarebbe dunque contrario all'evocato parametro un sistema in cui il legislatore statale, avendo diminuito il fabbisogno di spesa sanitaria nazionale, da un lato riduce i trasferimenti in favore delle Regioni a statuto ordinario, dall'altro «chiede alla Regione Friuli-Venezia Giulia la restituzione di parte delle compartecipazioni che la stessa Regione introiterebbe in eccesso rispetto al fabbisogno del sistema sanitario regionale», in quanto la Regione finanzia il sistema sanitario «a proprio rischio» con le proprie entrate fiscali generali e, dunque, non si potrebbe computare «una quota ideale di un finanziamento statale che non c'è, al solo scopo di poterlo sottrarre alla Regione».

Del resto, ricorda la ricorrente, per le Regioni a statuto speciale che finanziano il proprio fabbisogno di spesa con risorse del proprio bilancio, la copertura della spesa sanitaria regionale sarebbe «meramente teorica», dipendendo dall'andamento delle compartecipazioni ai tributi erariali (che potrebbero crescere in misura inferiore all'andamento della spesa sanitaria programmata), i cui proventi sono anche incisi dagli accantonamenti applicati in base alle misure di coordinamento finanziario fino ad oggi consolidate nonché dalle misure di agevolazione introdotte dallo Stato sui tributi erariali derivati, ciò che avrebbe influito sulla capacità dell'ente di finanziare la propria spesa sanitaria. A tale ultimo proposito, la ricorrente indica, come esempio, il dimezzamento degli introiti a titolo d'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - accertati, nell'esercizio 2016, per circa 200 milioni di euro, a fronte dei 400 milioni di euro del 2015 - i cui effetti sarebbero stati automaticamente compensati, per le sole Regioni a statuto ordinario (e dunque con un ulteriore profilo di irragionevolezza, oltre che di discriminazione), con una maggiore aliquota di partecipazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Tale vizio ridonderebbe sulle competenze che la Regione esercita in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera», ai sensi dell'art. 4 (*recte*: 5), comma 1, n. 16) dello statuto di autonomia (oppure, ove 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).

5.1.6.- Risulterebbe, inoltre, «evidente» la disparità di trattamento operata dal quarto periodo del comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non estende anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia la clausola di salvaguardia dell'accordo stipulato con il Governo, trattandosi di situazioni «comparabili con riferimento agli obblighi di concorso alla finanza pubblica».

5.1.7.- In via subordinata, con riferimento al primo periodo dell'appena citato comma 392, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prospetta la violazione del principio di leale collaborazione e, ancora, del principio di ragionevolezza e di eguaglianza.

Tale disposizione, infatti, avrebbe ridotto il fondo sanitario nazionale «in misura ulteriore rispetto a quanto determinato con l'intesa dell'11 febbraio 2016», e, nonostante la ricorrente non abbia sottoscritto la predetta intesa, essa avrebbe comunque interesse a che lo Stato non aumenti il contributo di parte regionale rispetto a quanto concordato, visto che una quota di tale differenza sarebbe posta a carico della Regione stessa. Anzi, ove «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'irragionevolezza e la discriminatorietà» della norma, in quanto non solo tali enti sarebbero chiamati a concorrere secondo quanto sancito dall'intesa dell'11 febbraio 2016 (mentre non dovrebbero, non partecipando al Fondo sanitario nazionale), ma in aggiunta sarebbe loro accollata «l'ulteriore misura di concorso».

5.1.8.- In conclusione, la ricorrente osserva che l'ulteriore misura di concorso finanziario non potrebbe essere giustificata con la competenza concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, giacché il sistema sanitario regionale è integralmente finanziato dalla Regione e, quando lo Stato non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (viene citata la sentenza n. 125 del 2015).

Il contributo non sarebbe «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, in quanto a tali obblighi la Regione ricorrente fa «ordinariamente fronte» attraverso l'osservanza delle regole sul pareggio di bilancio stabilite dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012. A tal proposito, la ricorrente riconosce che il comma 5 dell'art. 9 citato consente la previsione di ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali, ma, osserva, il successivo comma 6 precisa che le disposizioni del comma 5 «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». Tale compatibilità, a parere della ricorrente, difetterebbe, sia sotto il profilo del metodo, sia con riferimento al contenuto.

Infine, neppure potrebbero essere addotte «straordinarie contingenze di finanza pubblica», in quanto queste ultime non parrebbero «concretamente sussistere» e, in ogni caso, non potrebbero «alterare il riparto costituzionale delle competenze», senza contare che la misura non sarebbe «affatto occasionale ed eccezionale», ma «addirittura estesa fino al 2020 dal comma 528», anche per questa ragione censurato.

5.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato, sulla base delle medesime argomentazioni addotte nell'atto di costituzione nel giudizio instaurato su ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ed illustrate al precedente punto 1.5.

Ha aggiunto, tuttavia, con specifico riferimento alla censura incentrata sulla violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. - per la particolare considerazione riservata, dalle disposizioni impugnate, all'accordo concluso tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano - che la posizione di tali autonomie speciali «risulta oggettivamente differenziata» rispetto alle altre, in quanto l'accordo sottoscritto dai predetti enti, diversamente dagli altri accordi stipulati con le altre autonomie speciali, «fissa limiti alle facoltà dello Stato di modificare i contributi ivi previsti per far fronte alle esigenze di finanza pubblica».

6.- La Regione Lombardia, con ricorso notificato il 20 febbraio 2017 e depositato il 27 febbraio 2017 (reg. ric. n. 23 del 2017), ha impugnato, tra gli altri, il comma 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

6.1.- La ricorrente osserva che la disposizione impugnata ha modificato il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, estendendo l'obbligo per le Regioni di contribuire alla finanza pubblica fino a tutto il 2020, nonché stabilendo 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».

6.1.1.- In tal modo sarebbe stata imposta, non una riduzione di spesa per ragioni di coordinamento finanziario, ma «una vera e propria sottrazione di risorse alle Regioni mediante un transito finanziario all'inverso a favore dello Stato», in violazione del terzo comma (non essendo tali versamenti collegati all'istituzione di un apposito fondo perequativo) e del quinto comma (non essendo prevista la destinazione di somme aggiuntive) dell'art. 119 Cost. ed in contrasto con la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale (viene citata la sentenza n. 79 del 2014).

6.1.2.- Quanto, in particolare, all'estensione di un anno del contributo alla finanza pubblica previsto dal comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, la ricorrente ha osservato che se è vero 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, ciò sarebbe tuttavia possibile - secondo la giurisprudenza costituzionale - solo nel rispetto del carattere della necessaria transitorietà della misura (sono richiamate le sentenze n. 23 e n. 22 del 2014 e n. 287 del 2013).

La disposizione impugnata, «lungi dall'essere transitoria», assumerebbe «sempre più il carattere della stabilità», e, in quanto tale, sarebbe contraria ai principi sanciti sul punto dalla Corte costituzionale.

Inoltre consentirebbe allo Stato di imporre una distribuzione del sacrificio disomogenea, tenendo «anche» conto del prodotto interno lordo (PIL) e della popolazione residente, senza contemplare il passaggio per un fondo perequativo ex art. 119, terzo comma, Cost. e «senza fare i conti con le premesse e gli obiettivi indicati nel comma 5 dell'art. 119», oltre che omettendo di «enunciare un vincolo a carico dello Stato alla futura erogazione».

Sempre nella sentenza n. 79 del 2014, invece, la Corte costituzionale avrebbe distinto tra l'obbligo di tutti gli enti del settore pubblico allargato, incluse le Regioni, di fornire un contributo alla finanza pubblica - secondo criteri omogenei - e gli interventi di perequazione degli squilibri economici, chiarendo che questa seconda strada è quella che viene percorsa quando si chiedono sacrifici differenziati e che essa deve necessariamente passare per le forme dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.

La norma impugnata, in definitiva, non mirerebbe affatto ad attuare «un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato» di proporzionalmente contribuire agli oneri delle manovre di finanza pubblica, ma vorrebbe, invece, «consentire allo Stato dei prelievi dai contorni oltretutto indefiniti e differenziati», al di fuori delle forme imposte dai parametri costituzionali evocati.

6.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

Secondo la difesa statale, in particolare, la sentenza n. 79 del 2014 della Corte costituzionale, citata dalla ricorrente, non avrebbe dichiarato «illegittimo in sé» il recupero al bilancio statale di risorse proprie regionali, ma soltanto sancito l'incostituzionalità di meccanismi che commisurano le riduzioni di spesa all'ammontare delle spese sostenute



dalle Regioni per i consumi intermedi, in quanto i medesimi determinerebbero un effetto perequativo implicito che non soddisfa i requisiti di cui all'art. 119 Cost. Effetto perequativo implicito che sarebbe stato escluso, in relazione proprio alle disposizioni "prorogate" di cui si discute, impositive di contributi alla finanza pubblica, dalle successive sentenze n. 65 e n. 141 del 2016, le quali avrebbero chiarito che le disposizioni censurate non comportano, neppure indirettamente, «una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di progressività dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento».

In ogni caso, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, le doglianze regionali dovrebbero considerarsi «superate alla luce dell'Intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 23 febbraio 2017», in cui si sarebbe previsto un accordo tra Governo e Regioni in merito alle proposte normative da approvare in apposito provvedimento, tra cui un emendamento volto ad eliminare l'espressa previsione della possibilità di versamenti diretti al bilancio statale, con conseguente sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente a coltivare l'impugnazione.

6.3.- Con atto depositato il 30 agosto 2017, in forza di delibera di Giunta regionale del 12 luglio 2017, la Regione Lombardia ha parzialmente rinunciato al ricorso, in considerazione del fatto che l'art. 28 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96, ha soppresso, all'art. 1, comma 680, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015, le parole: «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate,», che erano state aggiunte proprio dal comma 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

La rinuncia, dunque, opera solo per i profili di doglianza connessi alla parte di disposizione soppressa, fatti «salvi gli ulteriori e diversi motivi di impugnativa anche in relazione al predetto comma 528 dell'art. 1 della legge 232/2016», rispetto ai quali la Regione Lombardia conferma «il pieno interesse alla decisione».

6.4.- L'Avvocatura generale dello Stato, in data 10 novembre 2017, ha depositato la deliberazione del 19 ottobre 2017 con la quale il Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia parziale al ricorso della Regione Lombardia.

7.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 20 febbraio 2017 e depositato il 28 febbraio 2017 (reg. ric. n. 24 del 2017), ha impugnato, tra gli altri, i commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, ritenuti in contrasto, per la parte di ricorso qui esaminata, con: gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 69, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché le correlative norme di attuazione in materia finanziaria (contenute nel d.lgs. n. 268 del 1992); gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 Cost. ed all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito con legge n. 190 del 2014; il principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.; l'art. 27 della legge n. 42 del 2009; l'art. 81 Cost. e l'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

7.1.- La ricorrente, in premessa, chiarisce di non ignorare l'esistenza della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 638, della legge n. 232 del 2016, ma esclude che essa sia 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 impuginate), possano trovare comunque applicazione».

7.1.1.- La Provincia autonoma di Trento passa, poi, ad illustrare il contenuto normativo delle disposizioni impuginate e, soffermandosi sul quarto periodo del comma 392, ritiene che «la posizione della ricorrente Provincia dovrebbe essere perfettamente salvaguardata, dal momento che essa corrisponderebbe pienamente a quella concordata con lo Stato». Tuttavia, aggiunge che «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», con riferimento alla disposizione che pone a carico delle Regioni ad autonomia speciale un contributo da determinarsi mediante accordo con lo Stato, «correlato alla riduzione del Fondo sanitario nazionale».

Inoltre, anche la norma contenuta nel comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 - che disciplina l'intervento statale in caso di mancata stipula degli accordi entro il 31 gennaio 2017 - «potrebbe essere ritenuta applicabile alla Provincia autonoma di Trento», stante la menzione delle «regioni a statuto speciale» unitariamente considerate.

Di qui, l'impugnativa proposta in via cautelativa.

7.1.2.- Secondo la ricorrente, le disposizioni censurate costituiscono attuazione illegittima di quanto già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, il quale, a sua volta, imponeva alle autonome speciali un ulteriore contributo al risanamento della finanza pubblica, avendo cura di precisare (al terzo periodo), la necessità di stipulare appositi accordi con ciascuna di esse e salvaguardando (al quinto periodo) la posizione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, prevedendo che, per queste ultime,



l'applicazione delle disposizioni avvenisse nel rispetto dell'accordo sottoscritto con il Governo in data 15 ottobre 2014 e recepito con legge n. 190 del 2014.

Anche in quel caso, tuttavia, ricorda inoltre la Provincia autonoma di Trento, non era chiaro come la disposizione del quarto periodo (impositivo dell'obbligo di assicurare il finanziamento dei LEA, come rideterminato appunto ai sensi dell'art. 1, comma 680, della legge n. 232 del 2016), che ancora espressamente menzionava le Province autonome, si coordinasse con il quinto periodo, sicché era stato necessario, ancora una volta, ricorrere alla Corte costituzionale.

7.1.3.- La ricorrente espone che, in attuazione dell'appena menzionato comma 680, lo Stato e le Regioni hanno concluso un'intesa in data 11 febbraio 2016, nella quale hanno individuato nel fondo sanitario nazionale - di cui è stata conseguentemente concordata la riduzione di 3.500 milioni di euro per il 2017 e di 5.000 milioni di euro a decorrere dal 2018 - «la principale posta su cui concentrare la riduzione di spesa relativa al contributo» (quantificato dalla medesima disposizione di legge in 3.980 milioni di euro per il 2017 e in 5.480 milioni di euro per il 2018 e il 2019) e hanno rinviato «a successive intese le determinazioni inerenti i restanti 480 milioni di euro», contemplando, in mancanza, una clausola di salvaguardia secondo cui il fondo sanitario nazionale viene in ogni caso ridotto degli importi oggetto dell'intesa.

Sottolinea, ancora, la ricorrente che le Regioni speciali e le Province autonome che non avevano partecipato all'intesa dell'11 febbraio 2016 avevano rifiutato «di aderire ad alcun riparto che prevedesse un onere a proprio carico», nelle more dell'impugnazione proposta, innanzi alla Corte costituzionale, contro il comma 680 più volte citato, anche perché, ad eccezione della Regione Siciliana, nessuna delle altre autonomie speciali partecipa alla ripartizione del fondo sanitario nazionale, che era stato invece individuato, nell'intesa raggiunta l'11 febbraio 2016, come «oggetto del "taglio"».

Del resto, rammenta infine la ricorrente, la suddetta intesa dell'11 febbraio 2016 prevedeva espressamente che la parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle Regioni a statuto speciale venisse «demandata a singoli accordi bilaterali tra il Governo e le singole Regioni a statuto speciale», e che, in mancanza del raggiungimento di un accordo «entro un termine ragionevole», la copertura integrale del contributo sarebbe stata conseguita con una maggiorazione della quota gravante sulle Regioni a statuto ordinario, non potendo la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disporre della posizione delle autonomie speciali senza il loro assenso.

7.1.4.- In questo quadro si inseriscono le disposizioni impugnate, le quali, a parere della ricorrente: riducono il fondo sanitario nazionale in misura ulteriore rispetto a quella fissata con l'intesa dell'11 febbraio 2016 (comma 392, primo e secondo periodo); impongono alle Regioni speciali ed alle Province autonome di concorrere a tali misure, sostenendo parte di tale contributo, determinato mediante intese bilaterali (comma 392, terzo periodo); impongono alle Regioni speciali, 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); consentono al Ministero dell'economia e 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).

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 del comma 392, nonostante la precisa clausola di salvaguardia di cui al quarto periodo del medesimo comma 392, o nel senso di imporre anche alle Province autonome di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa conclusa in data 11 febbraio 2016.

Secondo la ricorrente, peraltro, proprio tale interpretazione sembrerebbe essere alla base della nota del 31 gennaio 2017, con la quale il Ministro degli affari regionali ha sottoposto alla Provincia autonoma di Trento, per la sottoscrizione, una bozza di accordo relativo ai contributi di cui all'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, richiedendo il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di tali contributi entro il 30 aprile di ciascun anno (2017, 2018, e 2019) e avvisando che, in assenza di tale versamento nel suddetto termine, i contributi sarebbero stati trattenuti a valere sulle quote di tributi erariali spettanti alle Province autonome.

7.1.5.- L'imposizione di un ulteriore contributo unilaterale alla manovra di finanza pubblica, correlato al finanziamento del fabbisogno sanitario, violerebbe l'autonomia finanziaria dell'ente, nei termini in cui essa è garantita dallo statuto speciale, e lederebbe, 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 il principio di leale collaborazione (di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.) e il principio pattizio (desumibile sia dagli artt. 103 e 104 dello statuto speciale, sia dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009) che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Provincia autonoma.

In particolare, sarebbe «chiaramente violato» l'art. 79, comma 4, dello statuto di autonomia, che porrebbe «una clausola di esaustività in relazione al concorso della Provincia autonoma agli obblighi di finanza pubblica», nonché le ulteriori disposizioni del medesimo art. 79, come introdotte dalla legge n. 190 del 2014, in esecuzione dell'accordo concluso con lo Stato in data 15 ottobre 2014, che già avrebbero «precisamente ed esaustivamente quantificato l'im-



pegno finanziario della Provincia autonoma a titolo di concorso agli obblighi di finanza pubblica anche per gli anni considerati dalla misura qui impugnata», e che potrebbero essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 dello statuto di autonomia.

7.1.6.- Secondo la ricorrente, la violazione degli evocati parametri costituzionali e statutari non sarebbe esclusa dalla previsione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017.

A prescindere dalla già operata considerazione, secondo cui gli oneri e pesi gravanti sulla finanza provinciale sarebbero già stati definiti con l'accordo del 2014 e trasferiti nell'art. 79 dello statuto speciale e nelle altre disposizioni concordate introdotte dalla legge n. 190 del 2014 (sicché ogni ulteriore richiesta sarebbe «comunque in violazione delle regole stabilite»), la ricorrente osserva che la «misura complessiva» del nuovo concorso delle autonomie speciali sarebbe già definita unilateralmente dalla legge statale.

Conseguentemente, la conclusione dei previsti accordi sarebbe «obbligata e dovuta entro un termine molto stretto (31 gennaio 2017)», a pena di un intervento unilaterale statale che attui comunque, entro 30 giorni decorrenti dal predetto termine, la riduzione prevista per gli anni 2017 e successivi.

Tutto ciò, ancora una volta, in violazione dell'accordo concluso tra la Provincia autonoma di Trento e lo Stato in data 15 ottobre 2014, non ricorrendo «le eccezionali esigenze di finanza pubblica che ne consentirebbero, entro certi limiti, una variazione unilaterale».

In violazione degli obblighi assunti con tale accordo, lo Stato avrebbe rideterminato il contributo della Provincia autonoma di Trento 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».

7.1.7.- Allo stesso modo, sarebbe illegittimo, sempre per violazione del principio di leale collaborazione e delle regole dettate dall'art. 120, secondo comma, Cost., il comma 394, se interpretato nel senso di una attribuzione al Ministro dell'economia e finanze, di concerto con il Ministro della salute, del potere unilaterale di imporre alla Provincia i suddetti contributi, decorso il termine del 31 gennaio 2017, anche in assenza di accordo.

7.1.8.- Il nuovo concorso provinciale risulterebbe, inoltre, costituzionalmente illegittimo per irragionevolezza e quindi per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., essendo «fondato e parametrato sulla riduzione di un Fondo» al quale la Provincia non partecipa, dal momento che essa finanzia integralmente il proprio sistema sanitario con le compartecipazioni ai tributi erariali, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994.

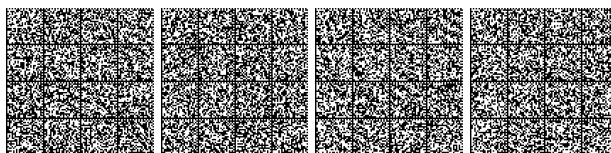
Sarebbe dunque contrario all'evocato parametro un sistema in cui il legislatore statale, avendo diminuito il fabbisogno di spesa sanitaria nazionale, da un lato riduce i trasferimenti in favore delle Regioni a statuto ordinario, dall'altro «chiede alla Provincia autonoma la restituzione di parte delle compartecipazioni che la stessa Provincia introiterebbe - secondo lo Stato - in eccesso rispetto al fabbisogno del sistema sanitario regionale», in quanto la Provincia autonoma di Trento finanzia il sistema sanitario «a proprio rischio» con le proprie entrate fiscali generali e, dunque, non si potrebbe computare «una quota ideale di un finanziamento statale che non c'è, al solo scopo di poterlo sottrarre alla Provincia».

Del resto, ricorda la ricorrente, per le autonomie speciali che finanziano il proprio fabbisogno di spesa con risorse del proprio bilancio, la copertura della spesa sanitaria regionale o provinciale sarebbe «meramente teorica», dipendendo dall'andamento delle compartecipazioni ai tributi erariali (che potrebbero crescere in misura inferiore all'andamento della spesa sanitaria programmata).

Tale vizio ridonderebbe sulle competenze che la Provincia autonoma di Trento esercita in materia di «organizzazione degli uffici e proprio personale», ai sensi degli artt. 8, numero 1), e 16 dello statuto di autonomia, e in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», ai sensi degli artt. 9, numero 10), e 16 dello statuto di autonomia (oppure, ove 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 costituzionale n. 3 del 2001).

7.1.9.- In via subordinata, con riferimento al primo periodo dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, la Provincia autonoma di Trento prospetta la violazione del principio di leale collaborazione e, ancora, del principio di ragionevolezza e di eguaglianza.

Tale disposizione, infatti, avrebbe ridotto il Fondo sanitario nazionale «in misura ulteriore rispetto a quanto determinato con l'intesa dell'11 febbraio 2016», e, nonostante la ricorrente non abbia sottoscritto la predetta intesa, essa avrebbe comunque interesse a che lo Stato non aumenti il contributo di parte regionale rispetto a quanto concordato, visto che una quota di tale differenza sarebbe posta a carico della Provincia stessa (ove la norma dovesse essere così interpretata e ritenuta legittima). Anzi, ove «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'irragionevolezza e la discriminatorietà» della norma, in quanto non solo tali enti sareb-



bero chiamati a concorrere secondo quanto sancito dall'intesa dell'11 febbraio 2016 (quando essi non dovrebbero, non partecipando al fondo sanitario nazionale), ma in aggiunta sarebbe loro accollata «l'ulteriore misura di concorso».

7.1.10.- In conclusione, la ricorrente osserva che l'ulteriore misura di concorso finanziario non potrebbe essere giustificata con la competenza concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, giacché il sistema sanitario provinciale è integralmente finanziato dalla Provincia autonoma di Trento e, quando lo Stato non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (viene citata la sentenza n. 125 del 2015).

Il contributo non sarebbe «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, in quanto a tali obblighi la Provincia autonoma ricorrente fa «ordinariamente fronte» attraverso l'osservanza delle regole sul pareggio di bilancio stabilite dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012. A tal proposito, la ricorrente riconosce che il comma 5 dell'art. 9 citato consente la previsione di ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali, ma, osserva, il successivo comma 6 precisa che le disposizioni del comma 5 «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». Tale compatibilità, a parere della ricorrente, difetterebbe, sia sotto il profilo del metodo, sia con riferimento al contenuto.

7.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato, riproponendo le difese articolate nell'atto di costituzione nel giudizio instaurato su ricorso della Provincia autonoma di Bolzano ed illustrate al precedente punto 3.3.

8.- La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 20 febbraio 2017 e depositato il 28 febbraio 2017 (reg. ric. n. 25 del 2017), ha impugnato l'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016.

8.1.- La ricorrente ritiene che la norma censurata, nell'estendere al 2020 il contributo alla finanza pubblica già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, comporterebbe «ulteriori effetti negativi sul bilancio regionale», aggravati dalla contemporanea introduzione della «possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate».

8.2.- Le indicate disposizioni sarebbero contrastanti con gli artt. 81, ultimo comma, e 97, primo comma, Cost. («per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni»), la cui lesione ridonderebbe, limitandole, sia sulla «potestà amministrativa regionale sancita dall'art. 20 dello Statuto, segnatamente negli ambiti attribuiti nelle materie di cui agli artt. 14, 15, 17», sia sull'autonomia di spesa «come sancita dall'art. 36 dello Statuto e 2, comma 1, delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria» (d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria»).

Gli indicati parametri statutari e di attuazione statutaria sarebbero, poi, anche autonomamente lesi dalla disposizione censurata, unitamente all'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Il comma 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, inoltre, sarebbe direttamente lesivo dell'art. 117, terzo comma, Cost. «sul coordinamento della finanza pubblica», nonché dell'art. 119, primo, secondo, terzo, quarto e ultimo comma, Cost., «anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001».

Sarebbe, infine, violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

8.3.- La Regione Siciliana muove dalla considerazione generale che il contributo da versare in forza del citato art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, anche in seguito alla modifica ad esso apportata dalla disposizione impugnata, «va a sommarsi alle già insostenibili riduzioni di risorse subite dalla stessa Regione negli ultimi anni», sicché sarebbe stato reso impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali, in quanto la finanza regionale sarebbe «già gravemente compromessa dalla circostanza che al bilancio regionale affluisce solo una ridotta parte del gettito tributario riscosso o meglio maturato [...] in Sicilia».

La riprova sarebbe costituita dal susseguirsi «delle precedenti leggi di bilancio», tutte impositive di contributi alla finanza pubblica anche a carico della Regione Siciliana.

8.3.1.- Ciò posto, sarebbero, in primo luogo, violati gli artt. 81, ultimo comma, e 97, primo comma, Cost. (in relazione alla garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), in quanto non sarebbe stata prevista «alcuna specifica destinazione in ordine al contributo che la Regione è tenuta a versare anche per l'anno 2020».

In particolare, la previsione di un ulteriore contributo in favore dello Stato «mediante generico riferimento ai risparmi di spesa», da concordarsi annualmente entro il 31 gennaio, non sarebbe idonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione dell'art. 81, ultimo comma, Cost., non essendo stati individuati «specificatamente i



capitoli di spesa della Regione sui quali effettuare i risparmi né quelli di entrata del bilancio dello Stato sui quali i detti risparmi di spesa della Regione devono confluire».

Quanto alla lesione dell'art. 97, primo comma, Cost., sarebbe compromessa la possibilità di erogare servizi «anche in settori di primaria importanza», per i quali la Regione Siciliana «esercita competenza legislativa sia esclusiva che concorrente con le connesse funzioni amministrative».

Verrebbero in rilievo, nello specifico, ambiti relativi a diritti fondamentali dei cittadini «la cui affermazione e tutela è garantita dalle disponibilità economiche della Regione [...] quali istruzione, assistenza sociale ecc.».

Nella ricostruzione regionale, la disposizione censurata, sottraendo «ulteriormente e genericamente» somme al bilancio regionale «da riversare allo Stato senza specifica destinazione», inciderebbe «pesantemente» sull'espletamento delle funzioni di competenza regionale.

La lesione delle citate disposizioni costituzionali, quindi, ridonderebbe, incidendole «pesantemente», sulle prerogative legislative di cui agli artt. 14, 15 e 17 dello statuto di autonomia e su quelle amministrative di cui al successivo art. 20, compromettendo anche l'autonomia finanziaria regionale «con la sottrazione di somme che, malgrado risparmiate dalla Regione per essere destinate all'esercizio di proprie funzioni istituzionali, vanno ad impinguare le casse dello Stato».

In definitiva, pur riconoscendo il dovere delle pubbliche amministrazioni di concorrere all'equilibrio finanziario del bilancio dello Stato ed alla sostenibilità del debito pubblico, la ricorrente evidenzia che «tale obiettivo, perseguito con la tecnica annualmente adottata dal legislatore statale, mette in crisi il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale», violando pertanto, «prevedendosene l'applicabilità a prescindere dalle necessarie norme di attuazione, anche l'art. 43 dello Statuto».

8.3.2.- La «genericità della destinazione del contributo», inoltre, sarebbe lesiva dell'art. 2, comma 1, delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria - come sostituite dal decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante: «Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria») - laddove ribadisce che la riserva allo Stato di entrate tributarie presuppone che il loro gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate dalle leggi medesime.

8.3.3.- La Regione Siciliana lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata disporrebbe, con una tecnica legislativa asseritamente elusiva del principio di transitorietà, l'«estensione del termine triennale di durata del concorso da parte del legislatore».

La ricorrente si dimostra consapevole della giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto legittime norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni, in quanto espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica spettante allo Stato, ma ricorda che esse devono limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio della spesa, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (sono richiamate, tra le più recenti, le sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015).

Evidenzia, però, che la stessa Corte costituzionale avrebbe chiarito che «il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste», finirebbe «per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto».

E sarebbe appunto questo il caso, dal momento che la disposizione censurata modificherebbe, vanificandola, la previsione di concorso triennale sancita dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, sovrapponendosi, peraltro, alle precedenti manovre di finanza pubblica, «in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese».

Sarebbe dunque «evidente» la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. «considerato che, in ordine alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni», sarebbe stata «sancita l'obbligatorietà del limite temporale massimo di durata in un triennio».

8.3.4.- Per gli stessi motivi, sarebbe violato anche l'art. 119 Cost., che tutela l'autonomia di spesa della Regione, i cui commi primo, secondo, terzo, quarto e sesto, anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (invocabile in virtù della clausola di maggior favore recata dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) sarebbero altresì lesi in quanto la disposizione impugnata pregiudicherebbe «la capacità della Regione di gestire responsabilmente le risorse economiche di cui dispone», incrinando il principio di responsabilità finanziaria ed impedendo alla stessa di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuitele.



Sotto altro profilo, sarebbe in contrasto con l'evocato parametro la previsione del passaggio di risorse dal bilancio regionale a quello statale (senza alcuna prescrizione sulla destinazione che lo Stato dovrebbe imprimere ad esse), con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria di spesa e «capovolgimento» dei «meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia» (viene citata la sentenza n. 205 del 2016).

8.3.5.- Ulteriore doglianza è incentrata sulla violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per il fatto che la previsione del passaggio di risorse dal bilancio regionale a quello statale «mediante generico riferimento ai risparmi di spesa da concordarsi annualmente entro il 31 gennaio» non sarebbe sufficiente a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. Difetterebbe, infatti, «il necessario accordo riguardo alla destinazione ai capitoli del bilancio dello Stato sui quali i risparmi di spesa della Regione devono confluire».

8.3.6.- Sarebbero, infine, direttamente violati i parametri statutari di cui agli artt. 14, 15, 17, 20, 36 (quest'ultimo unitamente all'art. 2, comma 1, delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria) e 43, sui quali ridonderebbe la già illustrata lesione degli artt. 81, ultimo comma e 97, primo comma, Cost., per le «refluenze negative sul bilancio della Regione» che impedirebbero di far «fronte alle funzioni amministrative nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva e concorrente».

8.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

La difesa statale sottolinea, preliminarmente, che la gran parte delle censure avanzate dalla ricorrente sono volte ad evidenziare, genericamente (e, dunque, inammissibilmente), «i comprensibili problemi scaturenti a carico della Regione per la limitazione di quanto reso disponibile in bilancio, e la conseguente difficoltà a far fronte, a propria volta, all'esigenza di pareggio di bilancio».

Ricorda, tuttavia, che la Corte costituzionale, in numerose pronunce, avrebbe considerato costituzionalmente legittima l'imposizione unilaterale, anche alle Regioni ad autonomia speciale, di un contributo al risanamento della finanza pubblica, nel rispetto del canone della transitorietà e del principio consensualistico.

L'Avvocatura generale dello Stato poi, sottolinea che, in base alla disposizione censurata, alla specifica individuazione delle somme «che saranno destinate al contributo regionale a favore dello Stato si procederà con Accordi annuali tra Stato e Regione», proprio nell'ottica della leale collaborazione, in vista dell'individuazione del sacrificio «per quanto possibile meno gravoso per la finanza regionale».

La difesa statale ricorda che la sentenza n. 141 del 2016 della Corte costituzionale avrebbe «sancito la validità» di disposizioni legislative che si limitano, proprio come quella impugnata, ad estendere di una annualità il confine temporale di operatività delle misure di contenimento della spesa.

In ogni caso, osserva infine l'Avvocatura generale dello Stato, le doglianze regionali dovrebbero considerarsi «superate alla luce dell'Intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 23 febbraio 2017», in cui si sarebbe previsto un accordo tra Governo e Regioni in merito alle proposte normative da approvare in apposito provvedimento, tra cui un emendamento volto ad eliminare l'espressa previsione della possibilità di versamenti diretti al bilancio statale, con conseguente sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente a coltivare l'impugnazione.

9.- In vista dell'udienza pubblica sono state depositate memorie.

9.1.- La Regione Veneto, con riferimento all'impugnativa del comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 192 e n. 169 del 2017, dalle quali si trarrebbero argomenti a sostegno della censura incentrata sul carattere totalmente unilaterale e non proporzionato della determinazione del livello del concorso statale al finanziamento del fabbisogno sanitario in relazione al triennio 2017-2019.

In particolare, la sentenza n. 169 del 2017, dopo aver enucleato la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» in riferimento a quella destinata a finanziare il diritto sociale alla salute, avrebbe posto il principio di leale collaborazione «al centro della corretta determinazione delle risorse necessarie a tale fine», allo scopo di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi.

Tale leale collaborazione sarebbe del tutto difettata, anche in considerazione del mancato rinnovo del «tradizionale Patto della Salute».

La successiva sentenza n. 192 del 2017 non avrebbe smentito tale assunto, avendo ricordato che in base all'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato tramite intesa: «[s]olo in relazione alla deroga unilateralmente disposta dalla legge di stabilità per il 2016» la sentenza avrebbe espresso il principio per cui l'accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa.

La Regione Veneto sottolinea, a questo proposito, che la disposizione impugnata non solo ridurrebbe di oltre un miliardo di euro l'importo che era stato determinato, per il 2017 e il 2018, nell'intesa dell'11 febbraio 2016, ma



fisserebbe, del tutto unilateralmente, a 115 miliardi di euro l'importo per il 2019, senza che su tale cifra sia mai stata raggiunta un'intesa o avviata una qualsiasi procedura concertativa.

Evidenzia, poi, che, in conseguenza della mancata stipula delle intese con le autonomie speciali, il Governo avrebbe imposto un «supplemento di manovra a carico delle regioni ordinarie», rideterminando, con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 5 giugno 2017 (Rideterminazione del livello del fabbisogno sanitario nazionale), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 135 del 13 giugno 2017, il livello del fabbisogno sanitario nazionale, riducendolo ulteriormente di 423 milioni di euro per il 2017 e, a decorrere dal 2018 (e dunque con carattere permanente), di 604 milioni di euro.

A sostegno della censura relativa alla mancanza di adeguata istruttoria della riduzione del livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale, la Regione Veneto richiama i risultati dell'indagine conoscitiva della Commissione sanità del Senato pubblicata il 18 gennaio 2018, da cui emergerebbe che l'aumento di circa un miliardo di euro del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2017 non sarebbe sufficiente a coprire le maggiori spese già imposte alle Regioni per il rinnovo dei contratti e delle convenzioni in atto (per un importo stimato di circa 1,3 miliardi di euro). Richiama altresì quanto riportato nell'audizione della Corte dei conti - innanzi alle Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati - sulla nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2017, da cui emergerebbe che la «forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa nelle crescenti difficoltà di alcune regioni di garantire con carattere di efficienza e appropriatezza i livelli essenziali di assistenza».

Con specifico riguardo al servizio sanitario della Regione Veneto, la ricorrente deduce la necessità di ridurre alcune prestazioni «in materia di Lea», per effetto «delle minori risorse disponibili», indicando, a titolo esemplificativo: la fissazione di nuovi limiti di costo alle aziende sanitarie autorizzate alla prescrizione dei nuovi farmaci per l'epatite C, per cui nel corso del 2017 sarebbero stati trattati 3.622 pazienti degli oltre 5.000 «arruolabili»; l'impossibilità di trattare con farmaci specifici il 78 per cento dei pazienti con frattura vertebrale o di femore o in terapia con corticosteroidi; la necessità di fronteggiare una perdita previsionale complessiva delle aziende sanitarie pari a oltre 161 milioni di euro.

Quanto al comma 527 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, la Regione Veneto aggiunge l'auspicio che la Corte costituzionale dia seguito al secondo «monito» lanciato al legislatore con la sentenza n. 154 del 2017, sottolineando che la disposizione impugnata - questa volta - è successiva alla pubblicazione della sentenza n. 141 del 2016.

Illustra, inoltre, offrendo un prospetto in termini di cifre e differenziali di spesa, la riduzione delle prestazioni che il contributo imposto dalla disposizione in esame ha determinato in ambiti connessi a diritti sociali, quali il fondo per le politiche sociali e il fondo per le autosufficienze, che hanno subito una diminuzione degli stanziamenti pari all'80 per cento.

Infine, quanto all'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, la Regione Veneto ribadisce le argomentazioni già poste a fondamento del ricorso introduttivo.

9.2.- La Provincia autonoma di Bolzano illustra ulteriormente i motivi di ricorso, richiamando giurisprudenza costituzionale successiva al deposito dell'atto introduttivo del giudizio.

9.3.- La Regione autonoma Sardegna indica le ragioni per cui i principi espressi nella sentenza n. 154 del 2017, che ha rigettato il ricorso proposto contro l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, non sarebbero automaticamente applicabili anche al caso qui in esame (a differenza di quanto ritenuto, invece, dall'Avvocatura generale dello Stato nella memoria pure depositata in prossimità dell'udienza), sottolineando che l'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016 avrebbe ridotto i «margini di negoziabilità», imponendo a carico delle Regioni ad autonomia differenziata l'obbligo di assicurare «il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016», sicché tali autonomie speciali dovranno «necessariamente "coprire" la somma della quale le Regioni ordinarie non si sono fatte carico», in violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati. Tale violazione non sarebbe evitabile neppure con un'interpretazione adeguatrice, a ciò ostando la *littera legis*.

La ricorrente, infine, sottolinea che non ha mai inteso sottrarsi al leale confronto con il Governo e, per provarlo, esibisce documentazione attestante le iniziative assunte nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri competenti al fine di giungere ad un nuovo accordo che sostituisse quello concluso in data 21 luglio 2014, tutte rimaste inascoltate: da qui, in considerazione del continuo stratificarsi di interventi normativi e dell'inidoneità dei precedenti accordi di finanza pubblica a garantire una stabilità nelle reciproche relazioni finanziarie, l'«evidente compromissione» del principio di veridicità e completezza del bilancio.

9.4.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia argomenta ulteriormente i motivi di ricorso, alla luce delle difese spiegate dall'Avvocatura generale dello Stato e della sentenza n. 154 del 2017, che ha deciso il ricorso proposto contro l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.



La ricorrente, in particolare, conviene sulle differenze che caratterizzano l'accordo da essa concluso con lo Stato in data 23 ottobre 2014 rispetto a quello stipulato dalle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol con il Governo in data 15 ottobre 2014, ma illustra le ragioni per cui, a suo giudizio, al primo non possa essere «del tutto negata portata garantistica soltanto in ragione della menzione, contenuta all'art. 3, punto 4, dell'accordo, della possibilità per lo Stato di modificare gli importi concordati», richiamando, in particolare, il principio di buona fede che governa i rapporti tra le parti contrattuali. Tale principio consentirebbe di imporre nuovi contributi solo in presenza di esigenze di finanza pubblica «nuove e sopravvenute» rispetto a quelle già valutate nell'accordo: queste sopravvenienze, a parere della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, non sussisterebbero.

La ricorrente, infine, evidenzia che l'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016 sembrerebbe suggerire che dall'intesa dell'11 febbraio 2016 sia sorto un vincolo giuridico a carico delle Regioni a statuto speciale, che sembrerebbe addirittura coercibile attraverso un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

La ricorrente, infine, segnala che in data 31 gennaio 2018 ha concluso un nuovo accordo in materia finanziaria di finanza pubblica con il Governo, a dimostrazione di non essersi mai sottratta al dovere costituzionale di collaborare con lo Stato al coordinamento della finanza pubblica.

9.5.- La Regione Lombardia illustra i motivi di ricorso aventi ad oggetto disposizioni diverse dall'art. 1, comma 528 della legge n. 232 del 2016, limitandosi, quanto a quest'ultimo, a richiamare il contenuto della sentenza n. 141 del 2016 ed il "monito" in essa contenuta in ordine alla necessità che le misure di contenimento della spesa pubblica rispettino il canone della transitorietà.

9.6.- La Provincia autonoma di Trento sviluppa i motivi di ricorso, riportando ampi passi della motivazione della sentenza n. 154 del 2017 che, a suo dire, confermerebbero la fondatezza delle doglianze avanzate nell'atto introduttivo.

Contesta, poi, la correttezza dell'assunto posto a base delle difese dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la riduzione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale imporrebbe, parallelamente, una corrispondente riduzione del livello di finanziamento del Servizio sanitario provinciale, negando qualsiasi correlazione tra le due grandezze.

9.7.- La Regione Siciliana evidenzia che le modifiche normative apportate dal d. l. n. 50 del 2017, come convertito e modificato, non incidono sul proprio interesse a ricorrere, in quanto le norme impugnate continuano ad imporre «un contributo insostenibile in spregio al canone della transitorietà». Per dimostrare l'impossibilità di svolgere le funzioni istituzionali «anche in ambiti relativi ai diritti fondamentali dei cittadini», la ricorrente deposita una relazione del ragioniere generale della Regione, da cui risulta che la situazione di squilibrio finanziario «in atto esistente per l'intero triennio 2018-2020» non ha consentito la presentazione del bilancio di previsione relativo a tale periodo.

Tale squilibrio sarebbe cagionato da «oneri non ricompresi nel Bilancio di previsione» e dalla riduzione del gettito dell'imposta di bollo, per un importo complessivo di circa 325 milioni di euro, corrispondente al contributo alla finanza pubblica per l'esercizio 2020. Ciò «potrebbe determinare», a parere della ricorrente, una riduzione dei livelli di assistenza sanitaria erogati nel territorio nell'esercizio 2020 o «in alternativa» un deficit del sistema sanitario regionale.

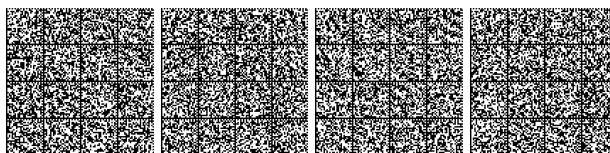
Considerato in diritto

1.- Con i ricorsi indicati in epigrafe, tutte le autonomie speciali (ad eccezione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) e le Regioni Veneto e Lombardia impugnano 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).

In particolare, le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano, tra gli altri, l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, limitatamente ai primi tre periodi, nonché il successivo comma 394. La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste estende l'impugnativa agli interi commi 392 e 394. Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna censurano anche il successivo comma 528, il quale ultimo costituisce, invece, l'unico oggetto di impugnativa dei ricorsi promossi dalla Regione Siciliana e, tra gli altri, dalla Regione Lombardia. La Regione Veneto, infine, impugna, tra gli altri, l'art. 1, commi 392, 527 e 528, della legge n. 232 del 2016.

Tutti i ricorsi ricostruiscono, in premessa, il contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, che conviene, dunque, illustrare sinteticamente.

L'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, ridetermina il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, per gli anni 2017 e 2018, fissandolo, rispettivamente, in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro, sulla base dell'intesa sancita 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. Per l'anno 2019, la disposizione in esame stabilisce che il medesimo livello di finanziamento sia pari a 115.000 milioni di euro. Infine, prescrive che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurino gli effetti finanziari così previsti, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017. Per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, viene espressamente salvaguardato l'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014.

L'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016 dispone che, con i medesimi accordi di cui al precedente comma 392, le Regioni a statuto speciale assicurino 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 attui 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.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016 estende al 2019 i contributi al contenimento della spesa pubblica già previsti per le Regioni a statuto ordinario dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, in legge 23 giugno 2014, n. 89.

L'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 estende al 2020 il contributo alla finanza pubblica già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», includendo, tra le modalità dell'intervento sostitutivo statale, «la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate».

2.- Così ricostruito il contenuto normativo delle disposizioni impugnate, occorre procedere alla sintesi delle censure avanzate dalle ricorrenti, seguendo l'ordine di deposito dei rispettivi ricorsi.

2.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sostiene che l'art. 1, commi 392 e 394, prevederebbe a suo carico, «se del caso, anche in maniera unilaterale», un concorso alla riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale, dunque in un ambito nel quale la ricorrente provvede autonomamente al relativo finanziamento, con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio, senza oneri a carico del bilancio statale, sicché eventuali economie di spesa potrebbero essere destinate solo ad interventi relativi al settore sanitario regionale, con conseguente illegittimità del «loro storno a favore del Servizio sanitario nazionale».

Sarebbe, per questo, illegittimo un intervento statale a titolo di coordinamento della finanza pubblica, che si risolverebbe nell'imposizione di economie di spesa da destinare a favore del Servizio sanitario nazionale.

Risulterebbero, in tal modo, violati: l'art. 2, comma 1, lettera a); l'art. 3, comma 1, lettere f) e l); gli artt. 4 e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), per l'indebita invasione di ambiti di «potestà legislativa piena» riconosciuti alla Regione in alcune materie dallo statuto di autonomia. Sarebbero, ancora, lesi gli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, «in combinato disposto» con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Sarebbe, infine, violata la normativa di attuazione statutaria di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), «come integrata» dagli artt. 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Evidenzia, ancora, la ricorrente che le disposizioni impugnate, dopo aver irragionevolmente fissato un termine troppo breve per il raggiungimento di un'intesa, pretenderebbero di disciplinare unilateralmente, in mancanza di accordo, aspetti che l'art. 50 dello statuto speciale riserva ad una legislazione attuativa consensuale, suscettibile di successive modifiche solo attraverso «i peculiari moduli concertativi previsti dall'art. 48 bis».

Il particolare meccanismo, definito «suppletivo», di determinazione della quota di concorso imposta alla ricorrente, sarebbe, dunque, in contrasto con i parametri statutari da ultimo evocati, nonché con i principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, essendo tutto incentrato sull'adozione di un decreto ministeriale che, di fatto, estenderebbe alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste «un'intesa che questa non ha sottoscritto», e che non potrebbe coinvolgerla, in quanto attinente ad un ambito, quello sanitario, per il quale essa non grava sull'erario.

2.2.- La Regione Veneto ritiene che l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, avrebbe violato gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché avrebbe imposto una riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, rispetto a quanto stabilito nell'intesa sancita l'11 febbraio 2016 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in mancanza di una nuova intesa con le Regioni, a fronte di «una prassi» (quella dei cosiddetti Patti per la salute) invalsa fin dall'anno 2000. Secondo la ricorrente, in particolare, per ridurre la spesa «relativa a quella particolarissima materia che è la tutela della salute», il legislatore statale sarebbe



tenuto al pieno rispetto del principio di leale collaborazione, con la previsione di «adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze».

La norma impugnata difetterebbe, inoltre, di un'adeguata istruttoria sulla «sostenibilità del definanziamento» (in violazione quindi degli artt. 3 e 97 Cost.) e sull'adeguatezza delle risorse stanziare in relazione alla funzione regionale di garantire sul territorio il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., soprattutto a fronte di un aumento delle prestazioni da erogare in conseguenza della definizione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: *LEA*).

Verrebbe in rilievo, peraltro, una riduzione «di carattere sostanzialmente permanente», in contrasto con quanto stabilito dalla giurisprudenza di questa Corte in ordine al carattere necessariamente transitorio che devono presentare norme che impongono il raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

Ancora, il carattere «meramente lineare dei tagli» che verrebbero imposti alla spesa regionale interferirebbe in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e soprattutto sociali, in mancanza di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale (*LIVEAS*). Non sarebbero presi in considerazione, infatti, né i costi standard né i livelli di spesa di Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità e che non potrebbero ulteriormente razionalizzare la spesa «senza mettere a repentaglio la garanzia del diritto alla salute», non potendo «mantenere l'equilibrio finanziario e nel contempo rispettare l'erogazione dei *Lea*».

Sarebbero lese anche le competenze tutelate dagli artt. 118 e 119 Cost., con particolare riferimento alla programmazione sanitaria ed alla autonomia impositiva.

La disposizione impugnata, del resto, determinando uno «scollamento» tra un livello di finanziamento del fondo sanitario, che verrebbe «pesantemente ridotto», e la necessità di garantire i *LEA*, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e con l'art. 11 della 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), che impongono il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali nelle fasi avverse del ciclo economico.

Infine, non vi sarebbe stato alcun coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che sarebbe imposto, invece, per la definizione delle manovre di finanza pubblica, dall'art. 5, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

L'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, dal canto suo, sarebbe contrastante con gli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Secondo la ricorrente, in primo luogo, la «terza proroga consecutiva della stessa manovra in origine legata a un ambito triennale», in mancanza di plausibili e riconoscibili ragioni impeditive di una ridefinizione e rinnovazione complessiva del quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni, secondo le ordinarie scansioni triennali dei cicli di bilancio, violerebbe il canone della transitorietà richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte.

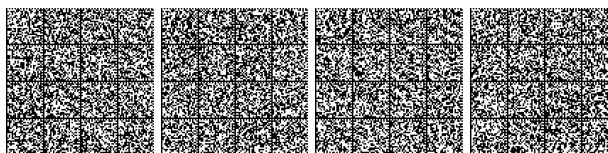
Inoltre, la proroga del contributo imposto alle Regioni ordinarie sarebbe stata disposta «al buio», in assenza della definizione dei *LIVEAS*, sicché la manovra finanziaria risulterebbe priva degli «indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità».

Per finire, quanto all'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, sarebbe violato l'art. 119 Cost., perché la disposizione impugnata non si limiterebbe ad una semplice proroga del contributo cui si riferisce, ma, nell'introdurre la possibilità di prevedere versamenti al bilancio dello Stato, avrebbe trasformato la Regione «in una sorta di esattore dello Stato», essendo chiamata a riversare a quest'ultimo risorse proprie.

2.3.- La Provincia autonoma di Bolzano censura l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, limitatamente ai primi tre periodi, nonché l'intero successivo comma 394.

Ritiene la ricorrente che tali disposizioni contrastino con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 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), nonché con le norme di attuazione statutaria in materia di «igiene e sanità», di «finanza regionale e provinciale» e di «rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali»; con l'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; con il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 Cost. e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito con la legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»; e con il principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

L'impugnativa proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano ha natura dichiaratamente cautelativa, per l'ipotesi in cui le disposizioni censurate venissero interpretate come destinate a fare carico alle Province autonome di ulteriori



contributi alla finanza pubblica nazionale (e, specificamente, quale concorso al finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale) rispetto a quelli concordati con lo Stato. In tal caso, infatti, sarebbero introdotte forme di concorso al livello di finanziamento del fabbisogno standard del Servizio sanitario nazionale, come tali incompatibili sia con l'autonomia finanziaria riconosciuta alle Province autonome nel settore sanitario sia con l'accordo sottoscritto in data 15 ottobre 2014.

La ricorrente, a tale proposito, ricorda che lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

Infine, violerebbe gli evocati parametri anche l'attribuzione «di un potere monocratico di decretazione» al Ministro dell'economia e delle finanze, per il caso di mancata intesa entro un termine predefinito dalla legge.

2.4.- La Regione autonoma Sardegna censura l'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 232 del 2016, sotto una pluralità di profili.

In primo luogo, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 117 Cost., non avendo il legislatore statale previsto alcuna procedura pattizia idonea ad incidere sul quantum del concorso alla finanza pubblica, determinato unilateralmente dallo Stato anche a carico delle Regioni a statuto speciale, in tal modo equiparate alle Regioni ordinarie, tutte coinvolte nell'intesa sul riparto del contributo dell'11 febbraio 2016 e senza che le determinazioni assunte in quella sede possano essere ulteriormente «negoziabili».

Il principio di leale collaborazione sarebbe altresì lesa, unitamente all'autonomia economico-finanziaria della Regione tutelata dagli artt. 117 e 119 Cost. e dagli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ed al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per effetto della salvaguardia prevista per il solo accordo stipulato tra Stato, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome di Trento e Bolzano, con totale e ingiustificata pretermissione dell'analogo accordo stipulato tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna in data 21 luglio 2014.

L'intervento del legislatore statale, in quanto successivo alla stipula degli accordi di finanza pubblica del 2014, ne avrebbe violato espressamente le clausole, senza prevedere un meccanismo adeguato di recupero, anche ex post, della leale cooperazione nei rapporti economico-finanziari. Di qui, la violazione degli artt. 5, 117 e 119 Cost., che, unitamente agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, garantiscono l'autonomia economico-finanziaria della Regione ricorrente, imponendo, nei relativi rapporti, la leale cooperazione, nonché la lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

L'imposizione di altri oneri sottratti alla determinazione consensuale delle parti, comportando, ancora, la lesione dell'autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e dagli artt. 117 e 119 Cost., si porrebbe in contrasto anche con l'art. 81 Cost. e con l'art. 9 della legge «rinforzata» n. 243 del 2012, approvata al fine di sottoporre anche la definizione dei criteri di «equilibrio» dei bilanci delle autonomie speciali al principio consensualistico, attuato, in materia, dal citato accordo del 21 luglio 2014.

Tale accordo, del resto, in quanto recepito dall'art. 42, commi da 9 a 12, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, impedirebbe al legislatore statale, in assenza di preventiva intesa con la Regione, di abrogare, modificare o comunque derogare le previsioni dei commi sopra menzionati.

Ciò sarebbe invece avvenuto con le disposizioni impugnate, da leggere unitamente all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015. Nonostante il mancato inserimento nello statuto della Regione o nelle relative norme di attuazione, infatti, le previsioni del menzionato accordo di finanza pubblica, come recepite dal legislatore ordinario, sarebbero comunque espressione del principio consensualistico cui sono soggetti i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione ricorrente, sancito dagli artt. 54, comma 5, e 56 dello statuto speciale, nonché dall'art. 9 della legge «rinforzata» n. 243 del 2012, anche in relazione, ancora una volta, agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e agli artt. 117 e 119 Cost., che tutelano l'autonomia finanziaria della Regione.

La ricorrente lamenta, inoltre, la violazione del giudicato costituzionale e, dunque, dell'art. 136 Cost., in quanto le sentenze con le quali questa Corte ha scrutinato le vertenze insorte tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna a causa della mancata attuazione della riforma del regime delle entrate regionali di cui all'art. 8 dello statuto speciale, avrebbero «accertato e dichiarato» un vero e proprio obbligo giuridico in capo allo Stato di definire consensualmente con la Regione autonoma il regime dei loro rapporti economico-finanziari.

Sarebbe altresì lesa il principio di affidamento, che trova riconoscimento di rango costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost. nonché, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. (e dell'art. 5 Cost.), degli artt. 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. Sostiene la ricorrente che sarebbe sorto un affidamento in ordine



alla «stabilità del quadro di regolamentazione dei rapporti economici con lo Stato», in seguito all'accordo concluso in data 21 luglio 2014, la cui violazione - in mancanza di ragioni imperative di interesse generale - ridonderebbe ancora una volta sull'autonomia economico-finanziaria della Regione, tutelata dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e dagli artt. 117 e 119 Cost.

Anche l'art. 24 Cost. sarebbe violato, in quanto la Regione autonoma Sardegna, non avendo mai dubitato della validità, della stabilità e della cogenza dell'accordo del 21 luglio 2014, proprio in adempimento degli obblighi con esso assunti, avrebbe rinunciato «a numerose impugnazioni già proposte», non solo innanzi a questa Corte, con conseguente lesione del diritto di difesa in giudizio.

Infine, il concorso alla finanza pubblica previsto dalle disposizioni impugnate - che hanno prorogato di un anno l'originario contributo imposto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 (aumentandone contemporaneamente l'entità) - aggiungendosi a contributi di finanza pubblica imposti alle Regioni da diversi anni e in misura sempre crescente, alcuni dei quali senza limiti di tempo, non rispetterebbe il criterio della «transitorietà» richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per le misure restrittive di finanza pubblica, in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., e con gli artt. 7 e 8 dello statuto, che tutelano l'autonomia finanziaria della Regione autonoma Sardegna.

2.5.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 1, commi 392, 394 e 528 della legge n. 232 del 2016, prospettandone il contrasto con gli artt. 3, 119 e 120 Cost. e con gli artt. 48, 49, 63, quinto comma, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); con il protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per la revisione del protocollo del 29 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017 del 23 ottobre 2014, richiamato dall'art. 1, comma 512, della legge n. 190 del 2014; con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009; con i principi pattizio e di leale collaborazione, quest'ultimo ai sensi dell'art. 120 Cost.

In particolare, la ricorrente lamenta il fatto che la «misura complessiva» del nuovo concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica sarebbe già definita unilateralmente dalla legge statale, in violazione del metodo pattizio. La conclusione dei previsti accordi sarebbe, dunque, «obbligata e dovuta entro un termine molto stretto», a pena di un intervento unilaterale statale comunque attuativo del risparmio previsto per gli anni 2017 e successivi.

Tutto ciò si porrebbe in contrasto con l'accordo concluso tra la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e lo Stato in data 23 ottobre 2014, nel quale, al fine di «definire un "quadro stabile e certo"» dei rapporti finanziari, sarebbe «precisamente ed esaustivamente quantificato il contributo finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico fino all'anno 2017», mentre, per quanto riguarda le annualità successive al 2017, sarebbe sancito l'impegno a rinegoziare nuovi accordi entro il 30 giugno 2017.

Il nuovo concorso finanziario regionale, inoltre, risulterebbe irragionevole, in quanto «fondato e parametrato sulla riduzione di un Fondo al quale la Regione non partecipa», dal momento che essa finanzia integralmente il proprio sistema sanitario con le compartecipazioni ai tributi erariali. Lo Stato, dunque, non potrebbe chiedere alla Regione Friuli-Venezia Giulia la restituzione di parte delle compartecipazioni ai tributi erariali che la stessa Regione introiterebbe (presuntivamente) in eccesso rispetto al fabbisogno del sistema sanitario regionale.

Risulterebbe, inoltre, «evidente» la disparità di trattamento operata dal quarto periodo del comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232, nella parte in cui non estende anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia la clausola di salvaguardia dell'accordo stipulato con il Governo.

In via subordinata, con riferimento all'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, la ricorrente avrebbe comunque interesse a che lo Stato non aumenti il contributo regionale rispetto a quanto concordato nell'intesa dell'11 febbraio 2016, visto che almeno una quota di tale incremento sarebbe posta «a carico della Regione stessa», tenuta, al pari delle altre autonomie speciali, ad assicurare «gli effetti finanziari» previsti dalla disposizione impugnata.

Infine, con particolare riferimento all'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, la nuova misura di concorso finanziario non sarebbe «affatto occasionale ed eccezionale», ma «addirittura estesa fino al 2020», in violazione del necessario canone della transitorietà.

2.6.- L'impugnazione proposta dalla Regione Lombardia avverso l'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, è incentrata sulla prospettata violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost.

La Regione Lombardia ha operato una rinuncia parziale ai profili di censura collegati alla porzione di disposizione che stabiliva la possibilità «di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate», in quanto abrogata dall'art. 28 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96.

Ne deriva che le censure mosse al citato comma 528 possono ora essere sintetizzate nel modo che segue.



Tale disposizione, in primo luogo, nell'estendere di un anno il contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, imporrebbe un limite alla spesa pubblica in violazione del canone della necessaria transitorietà.

Sotto altro profilo, consentirebbe allo Stato di imporre una distribuzione del sacrificio disomogenea, tenendo "anche" conto del prodotto interno lordo (PIL) e della popolazione residente, senza contemplare il passaggio per un fondo perequativo ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. e «senza fare i conti con le premesse e gli obiettivi indicati nel comma 5 dell'art. 119», oltre che omettendo di «enunciare un vincolo a carico dello Stato alla futura erogazione».

2.7.- La Provincia autonoma di Trento propone un'impugnativa dichiaratamente cautelativa dell'art. 1, commi 392 - limitatamente ai primi tre periodi - e 394, della legge n. 232 del 2016, per l'ipotesi in cui le disposizioni censurate siano interpretate nel senso di imporre anche alle Province autonome di sostenere il contributo di cui al primo periodo del comma 392, nonostante la precisa clausola di salvaguardia di cui al quarto periodo del medesimo comma 392, o nel senso di imporre anche alle Province autonome di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa conclusa in data 11 febbraio 2016, oppure, ancora, nel senso di attribuire allo Stato il potere unilaterale di imporre alla Provincia i suddetti contributi, decorso il termine del 31 gennaio 2017, anche in assenza di accordo.

Tale interpretazione, a parere della ricorrente, contrasterebbe con una serie di disposizioni dello statuto speciale (in particolare con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 69, 79, 80, 81, 103, 104 e 107) e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria (contenute nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»). Sarebbero, altresì, lesi gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 Cost., all'accordo del 15 ottobre 2014 ed all'art. 27 della legge n. 42 del 2009; il principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.; l'art. 81 Cost. e l'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, infatti, 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 - avrebbe «precisamente ed esaustivamente» quantificato l'impegno finanziario richiesto alla ricorrente a titolo di concorso al risanamento della finanza pubblica per tutti gli anni presi in considerazione dalle disposizioni impugnate. Tale accordo potrebbe essere modificato esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 dello statuto di autonomia.

La definizione unilaterale della «misura complessiva» del nuovo concorso imposto alle autonomie speciali, dunque, violerebbe il metodo pattizio, al pari del previsto intervento statale attuativo del risparmio programmato, in mancanza della conclusione di apposite intese, non ricorrendo «le eccezionali esigenze di finanza pubblica» che consentirebbero, entro certi limiti, una variazione unilaterale del contenuto dell'accordo concluso con lo Stato.

Il nuovo concorso regionale risulterebbe, in ogni caso, irragionevole, in quanto parametrato sulla riduzione di un fondo - quello sanitario - al quale la Provincia non partecipa, dal momento che essa finanzia integralmente il proprio sistema sanitario con le compartecipazioni ai tributi erariali. Secondo la ricorrente, dunque, lo Stato non potrebbe chiedere alla Provincia autonoma di Trento la restituzione di parte delle compartecipazioni che la stessa Provincia introiterebbe (presuntivamente) in eccesso rispetto al fabbisogno del sistema sanitario provinciale.

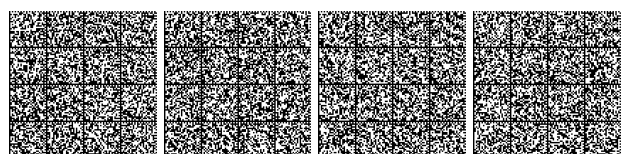
In via subordinata, la ricorrente sottolinea di avere comunque interesse a che lo Stato non aumenti il contributo regionale rispetto a quanto concordato, visto che almeno una quota di tale incremento sarebbe posta «a carico della Provincia stessa», tenuta, al pari delle altre autonomie speciali, ad assicurare «gli effetti finanziari» previsti dalla disposizione impugnata.

2.8.- La Regione Siciliana impugna il solo art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, articolando una serie di profili di censura.

In primo luogo, ritiene lesi gli artt. 81, ultimo comma, e 97, primo comma, Cost., perché l'estensione del contributo imposto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, sommandosi alle precedenti manovre finanziarie, graverebbe sul bilancio regionale in maniera tale da impedire lo svolgimento delle funzioni «indispensabili» regionali. Sarebbe stato, del resto, reso impossibile anche l'adempimento dell'obbligo di garantire l'equilibrio finanziario del bilancio regionale, non essendo stati individuati specificatamente i capitoli di spesa della Regione sui quali effettuare i risparmi né quelli di entrata del bilancio dello Stato sui quali essi debbano confluire.

La disposizione impugnata violerebbe l'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, essendosi prevista l'applicabilità del contributo «a prescindere dalle necessarie norme di attuazione».

Ancora, la sottrazione unilaterale - e in assenza delle condizioni per far luogo a riserva - di gettito tributario di integrale spettanza regionale contrasterebbe con l'art. 36 dello statuto speciale e con l'art. 2 delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, oltre che con il principio di leale collaborazione.



L'impugnata disposizione, inoltre, sarebbe elusiva del principio di transitorietà, e dunque in conflitto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Pure violato risulterebbe l'art. 119, primo, secondo, terzo, quarto e ultimo comma, Cost., perché la disposizione impugnata, in pregiudizio del principio di responsabilità finanziaria, impedirebbe alla Regione Siciliana di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuitele.

Mancherebbe, poi, in contrapposizione con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., la previsione di un «necessario accordo» in ordine alla destinazione ai capitoli del bilancio dello Stato sui quali i risparmi di spesa della Regione dovrebbero confluire.

Infine, l'impossibilità di esercitare le funzioni amministrative nelle materie di «competenza legislativa esclusiva e concorrente» sarebbe direttamente lesiva degli artt. 14, 15, 17, 20, 36 (quest'ultimo unitamente all'art. 2, comma 1, delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria) e 43 dello statuto di autonomia.

3.- I ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti, sicché appare opportuna la riunione dei relativi giudizi al fine di una decisione congiunta, restando riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugate con i medesimi ricorsi.

4.- Vanno prioritariamente decise alcune questioni preliminari oggetto di eccezione di parte o, comunque, rilevabili di ufficio.

4.1.- In primo luogo, le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si mostrano consapevoli della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 638, della legge n. 232 del 2016, secondo cui «[l]e 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».

Ritengono, tuttavia, che i commi impugnati contengano disposizioni destinate ad applicarsi direttamente alle autonomie speciali, sicché la portata garantistica della clausola di salvaguardia risulterebbe vanificata.

Trattasi di una lettura prima facie non implausibile, visto che l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 menziona espressamente le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, mentre il successivo comma 394, pur riferendosi alle sole Regioni a statuto speciale, rinvia direttamente agli accordi di cui al comma 392, ancora una volta, dunque, coinvolgendo nella previsione normativa, almeno formalmente, anche le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Deve perciò farsi applicazione del principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 231 e n. 154 del 2017).

Del resto, questa è anche la ragione che rende ammissibili le impugnative dichiaratamente proposte in via cautelativa dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e, per la parte concernente l'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016, anche da parte della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Tale modalità di proposizione dei ricorsi non incide, infatti, sulla loro ammissibilità, atteso che - per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 270 e n. 212 del 2017) - possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugate.

4.2.- Ancora in via preliminare, va rilevato che la seconda parte dell'impugnato art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, ha inserito, tra le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, la possibilità di prevedere versamenti delle Regioni interessate, in tal senso modificando l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

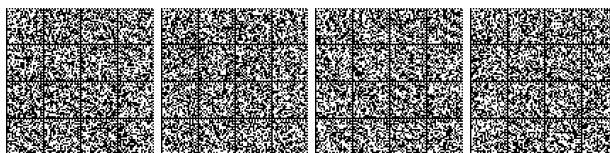
Tale profilo è oggetto di specifica considerazione nei ricorsi proposti dalle Regioni Veneto e Lombardia e dalla Regione Siciliana.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, tuttavia, questa porzione normativa è stata abrogata.

L'art. 28 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, ha infatti soppresso, all'art. 1, comma 680, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015, le parole: «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate», che erano state aggiunte proprio dall'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016.

Ciò determina conseguenze diverse sui singoli ricorsi.

La Regione Lombardia ha depositato un atto di formale rinuncia parziale al ricorso - per i profili di doglianza connessi alla parte di disposizione soppressa - accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Va dunque dichiarato estinto il processo, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232



del 2016, nella parte in cui inserisce, nel secondo periodo dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, dopo le parole «modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato,» le parole «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate,».

La Regione Veneto, dal canto suo, ha incentrato il ricorso avverso il citato comma 528, proprio sulla previsione normativa aggiunta dalla disposizione impugnata all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 ed ora soppressa dal d.l. n. 50 del 2017, come convertito. La modifica, dunque, appare soddisfacente dell'interesse manifestato dalla ricorrente, sicché, non avendo avuto mai applicazione la norma ora abrogata, sussistono entrambe le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte per una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 38 e n. 5 del 2018).

La Regione Siciliana, invece, non ha rinunciato al ricorso *in parte qua*, né ha fondato le censure mosse all'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 sulla sola modifica apportata all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e consistente nell'aggiunta della porzione normativa poi soppressa dal d.l. n. 50 del 2017, come convertito. Per questo motivo, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha ribadito che lo *ius superveniens* non fa venire meno il proprio interesse alla decisione nel merito del ricorso, che andrà complessivamente definito, tenendo conto della restrizione del *thema decidendum* conseguente all'illustrata modifica normativa.

4.3.- Tutte le ricorrenti hanno sufficientemente motivato sulla ridondanza delle asserite violazioni di parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione sul riparto di attribuzioni in quest'ultimo previsto. Di qui, l'ammissibilità, sotto questo profilo, delle relative censure.

4.4.- Devono essere, invece, dichiarate inammissibili alcune questioni proposte dalla Regione Veneto.

Quanto al prospettato contrasto dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 con i parametri costituzionali di cui agli artt. 97, 118 e 119 Cost., infatti, manca qualsiasi adeguata motivazione a sostegno delle censure.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni delle violazioni prospettate (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 247, n. 245 e n. 231 del 2017).

Per ragioni analoghe deve essere dichiarata inammissibile la questione legata all'asserita mancata attuazione del disposto dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, e dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012. La censura risulta infatti oscura, poiché non si comprende in che modo la disposizione impugnata sarebbe lesiva dell'autonomia regionale. La doglianza è, sul punto, apodittica, limitandosi la ricorrente ad affermare che la riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario sarebbe, per ciò stesso, indicativa di una fase avversa del ciclo economico, tale da imporre l'attivazione dei meccanismi previsti dalle norme richiamate. Del resto, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la stessa Regione Veneto, preso atto della decisione assunta dalla sentenza n. 154 del 2017 su analoga censura, non insiste su di essa.

5.- Il merito dei ricorsi riguarda alcune disposizioni della legge n. 232 del 2016 - in particolare l'art. 1, commi 392, 394 e 528 - il cui contenuto precettivo è strettamente collegato al contributo alla finanza pubblica imposto a tutti gli enti del livello regionale dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016 è impugnato, invece, dalla sola Regione Veneto, dal momento che esso afferisce al contributo al contenimento della spesa pubblica già previsto per le sole Regioni a statuto ordinario dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

È opportuno, dunque, trattare le censure mosse al primo gruppo di disposizioni separatamente rispetto a quelle avanzate contro il solo comma 527, ulteriormente distinguendo la posizione degli enti ad autonomia differenziata da quella delle Regioni a statuto ordinario.

6.- Tutte le autonomie speciali - ad eccezione della Regione Siciliana - contestano le disposizioni della legge di bilancio per il 2017 che danno attuazione all'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, avente ad oggetto il contributo alla finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016.

Come chiarito nella sentenza n. 154 del 2017, la disposizione da ultimo menzionata determina il concorso di tutte le Regioni agli obiettivi di finanza pubblica, in misura 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, demandando ai medesimi enti il raggiungimento, entro il 31 gennaio di ciascun anno, di un accordo - in sede di autocoordinamento - sulla definizione degli ambiti e degli importi del rispettivo contributo, nel rispetto dei LEA, facendo sempre salva la necessità di raggiungere un'intesa bilaterale con ciascuna autonomia speciale e, per le Province autonome e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel rispetto dell'accordo raggiunto con il Governo in data 15 ottobre 2014.



L'intesa attuativa del citato comma 680 è stata sancita, senza la partecipazione delle autonomie speciali, in data 11 febbraio 2016. In essa, le Regioni a statuto ordinario hanno concordato di imputare al settore sanitario la maggior parte del contributo, precisamente per l'importo di 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e di 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, e rinviando il riparto del contributo residuo pari a 480 milioni di euro «alle successive intese in Conferenza Stato Regioni da definire entro il 31 gennaio di ciascun anno». Conseguentemente, nell'intesa si è prevista la rideterminazione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei seguenti importi: 113.063 milioni di euro per l'anno 2017 e 114.998 milioni di euro per l'anno 2018.

Contestualmente, l'intesa ha impegnato il Governo ad ottenere, entro un «termine ragionevole», la stipula del previsto accordo bilaterale con ciascuna delle autonomie speciali, per definire la quota di contributo spettante a ciascuna di esse.

La medesima intesa dell'11 febbraio 2016 conteneva anche una sorta di "clausola di salvaguardia", secondo cui, decorso inutilmente tale termine senza la stipula degli accordi bilaterali con le autonomie speciali, il livello del fabbisogno sanitario nazionale sarebbe stato ulteriormente ridotto, al fine di assicurare in ogni caso gli effetti per la finanza pubblica pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, così di fatto "addossando" alle Regioni a statuto ordinario un maggiore contributo al risanamento della finanza pubblica.

Non essendo stati stipulati i prescritti accordi tra il Governo e le autonomie speciali, l'impugnato art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 prevede, per gli anni 2017 e 2018, un'ulteriore riduzione (rispetto agli importi inizialmente previsti dall'intesa dell'11 febbraio 2016) del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, fissandolo, rispettivamente, in 113.000 milioni di euro per l'anno 2017 e in 114.000 milioni di euro per l'anno 2018 (a fronte dei precedenti importi rispettivamente di 113.063 milioni di euro e di 114.998 milioni di euro).

Per l'anno 2019, invece, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato viene stabilito in 115.000 milioni di euro.

Accanto a questa sostanziale "maggiorazione" del contributo posto a carico delle Regioni a statuto ordinario, tuttavia, la medesima disposizione ha fissato un nuovo termine per il raggiungimento dei necessari accordi tra il Governo e le autonomie speciali già previsti dall'intesa dell'11 febbraio 2016, disponendo la possibilità di concluderli entro il 31 gennaio 2017, sempre con la clausola del rispetto dell'accordo stipulato in data 15 ottobre 2014 tra il Governo e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il successivo comma 394 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2017 ha ribadito l'obbligo delle Regioni a statuto speciale di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016 ed ha disciplinato il meccanismo per il conseguimento degli effetti positivi per la finanza pubblica complessivamente pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, prevedendo che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, con apposito decreto ministeriale sarebbe stato attuato «quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016».

Nessuna delle autonomie speciali - le quali (ad eccezione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) avevano nel frattempo impugnato l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 innanzi a questa Corte - ha acconsentito alla stipula dell'accordo con il Governo.

Quest'ultimo, quindi, ha attivato l'illustrato meccanismo previsto dall'art. 1, comma 394, della legge n. 232 del 2016, provvedendo - con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministro della salute, 5 giugno 2017 (Rideterminazione del livello del fabbisogno sanitario nazionale), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 135 del 13 giugno 2017 - alla rideterminazione del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, riducendolo ulteriormente di 423 milioni di euro, per l'anno 2017, e di 604 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018.

6.1.- Ciò premesso, va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014).

I rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono, tuttavia, regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012).

Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, quantificando l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna auto-



mia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 19 del 2015).

Di tali principi questa Corte ha fatto applicazione nel definire i ricorsi proposti dalle autonomie speciali (ad eccezione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) contro l'art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016.

Con la sentenza n. 154 del 2017, infatti, questa Corte ha dichiarato inammissibili oppure non fondate le censure proposte dalle ricorrenti, fornendo un'interpretazione della normativa conforme ai parametri costituzionali e statutari di volta in volta evocati, sicché è stata definitivamente sancita la legittimità costituzionale del contributo alla finanza pubblica imposto, anche alle autonomie speciali, dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

6.2.- Ciò premesso, i ricorsi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia e quelli delle Province autonome di Trento e di Bolzano pongono questioni che muovono da un comune presupposto interpretativo, che tuttavia appare non rispondente alla lettera ed alla *ratio* delle disposizioni impugnate, con conseguente non fondatezza delle censure prospettate.

Ben vero, infatti, che l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 - alla cui intesa attuativa stipulata in data 11 febbraio 2016 le disposizioni qui impugnate mirano a dare concreta applicazione - impone un contributo al risanamento della finanza pubblica anche alle autonomie speciali.

Tuttavia, come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 154 del 2017, nei confronti delle autonomie differenziate è espressamente salvaguardato il metodo pattizio, prevedendosi la necessità della stipula di un'intesa bilaterale con ciascuna autonomia speciale.

Se tale accordo non può incidere sull'an del contributo finanziario, che rientra nei poteri di coordinamento spettanti allo Stato - fatte salve espresse preclusioni di genesi a loro volta pattizia - sicuramente esso svolge un ruolo essenziale in relazione al quantum ed al quomodo del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale.

Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016 non derogano affatto a tale schema, costituendone, invece, coerente e logico sviluppo.

Già nella sentenza n. 154 del 2017 questa Corte ha evidenziato che l'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 - all'esito di un autocoordinamento che, peraltro, si era svolto fra le sole Regioni a statuto ordinario - ha operato il riparto di circa il 90 per cento dell'intero importo della manovra, individuando nel fondo sanitario nazionale la principale voce su cui concentrare la richiesta riduzione di spesa. Ma ha altresì precisato che la stessa intesa, coerentemente con la previsione di legge che l'aveva autorizzata, ha previsto che con le autonomie speciali sarebbero stati raggiunti accordi bilaterali, per la determinazione della «parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle Regioni a Statuto speciale», senza alcuna indicazione del settore - in particolare senza alcuna scelta di quello sanitario - che sarebbe stato oggetto dei futuri accordi bilaterali, per l'ovvia ragione che gli enti ad autonomia speciale finanziano con proprie risorse il servizio sanitario regionale, con la parziale eccezione della Regione Siciliana.

Allo stesso modo, sempre rispetto alle autonomie speciali, l'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 ha semplicemente ribadito l'obbligo di contribuire al risanamento della finanza pubblica, imponendo alle ricorrenti di assicurare «gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017».

Ancora, sempre rispetto alle autonomie differenziate, il successivo comma 394 conferma la necessità degli accordi bilaterali affinché le Regioni ad autonomia speciale assicurino «il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016»: tale intesa, è bene ribadire, ha individuato il fondo sanitario nazionale come oggetto del contributo al risanamento per le sole Regioni ordinarie, rinviando ad intese bilaterali tra Stato ed autonomie speciali la definizione del contributo a carico di queste ultime.

Ciò nel pieno rispetto, peraltro, del principio elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte secondo cui «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 125 del 2015).

Alla luce del tenore testuale e del contesto normativo complessivo in cui si collocano le disposizioni censurate, dunque, esse non impongono alle autonomie speciali alcun concorso alla riduzione del fabbisogno sanitario nazionale e neppure la riduzione del finanziamento che esse assicurano autonomamente al proprio servizio sanitario regionale, con “storno” delle così prodotte economie di spesa al bilancio dello Stato. Le disposizioni censurate si limitano a ribadire l'obbligo di assicurare i medesimi effetti finanziari, a titolo di (ulteriore) contributo alla finanza pubblica, senza indicare il relativo ammontare gravante su ciascuna di esse né l'ambito di incidenza.

Non viene effettuata, poi, alcuna imposizione unilaterale, essendo salvaguardato espressamente il principio dell'accordo.



La seconda parte del comma 394, infatti, stabilisce che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, lo Stato attua, con proprio decreto, quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016 con le Regioni ordinarie, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario.

Ed è quanto, appunto, accaduto con il d.m. 5 giugno 2017, il quale non ha riguardato in alcun modo le autonomie speciali - a tanto non autorizzandolo la disposizione censurata - e si è limitato, in assenza della sottoscrizione degli accordi previsti con le autonomie speciali, ad incidere ulteriormente sul livello di finanziamento del fabbisogno del servizio sanitario nazionale, a tutto discapito delle Regioni a statuto ordinario.

Non fondata appare anche la doglianza relativa all'irragionevolezza del termine - asseritamente troppo breve - imposto per addivenire ai richiesti accordi bilaterali, in quanto essi avrebbero dovuto essere conclusi già in un «termine ragionevole» a partire dall'intesa dell'11 febbraio 2016, in forza dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, sicché il censurato comma 394 ha semplicemente fissato un nuovo termine per la relativa stipula.

6.2.1.- Con specifico riferimento al ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, occorre ribadire quanto già evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 154 del 2017 in ordine alla presunta illegittimità dell'imposizione di un contributo alla finanza pubblica non previsto nell'accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014 e in relazione al diverso trattamento riservato dalle disposizioni censurate - come già dal precedente art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016 - all'accordo concluso con lo Stato in data 15 ottobre 2014 dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sarebbe di contenuto analogo e, come tale, ingiustamente privilegiato dalla "clausola di garanzia" contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016.

Nella sentenza richiamata questa Corte dichiarò non fondate analoghe questioni, alla luce del diverso contenuto degli accordi conclusi con lo Stato da parte delle Province autonome della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, da un lato, e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dall'altro.

Nonostante entrambi gli accordi siano stati recepiti nella legge n. 190 del 2014 (rispettivamente ai commi da 406 a 413 e ai commi da 513 a 523), soltanto il primo, nel ridefinire complessivamente i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 2022, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto.

Rispetto a quello stipulato dalle autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, infatti, l'accordo finanziario concluso il 23 ottobre 2014 dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con lo Stato esibisce contenuti affatto diversi.

A prescindere dalla considerazione che tale accordo contempla un orizzonte temporale limitato al 2017, esso non subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato.

Il comma 517 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 - inserito nell'ambito delle disposizioni di recepimento dell'accordo concluso con lo Stato e diretto a riprodurre quanto previsto dall'art. 3, punto 4, del patto - prevede, anzi, espressamente che «[i] predetti obiettivi per gli anni dal 2015 al 2017 possono essere rideterminati in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale», fermo restando il vincolo del metodo pattizio, che le disposizioni oggi impugnate continuano a garantire.

La peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dunque, è idonea a giustificare l'isolata menzione nel quarto periodo del comma 392, dovendosi, perciò, escludere la violazione del principio di eguaglianza lamentata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Non coglie nel segno l'argomentazione addotta dalla ricorrente nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza: in essa si richiama, in particolare, il principio di buona fede che governa i rapporti tra le parti contrattuali, che consentirebbe di imporre nuovi contributi solo in presenza di esigenze di finanza pubblica «nuove e sopravvenute» rispetto a quelle già valutate nell'accordo, nella specie reputate insussistenti.

In realtà, è proprio il contenuto dell'accordo - poi trasfuso in disposizioni di legge - che non legittima la tesi della necessità di esigenze sopravvenute per imporre nuovi contributi alla finanza pubblica. Non solo, infatti, in tale accordo manca (a differenza di quello concluso con le autonomie del Trentino-Alto Adige), la subordinazione al ricorrere di «eccezionali esigenze di finanza pubblica», ma le sue clausole considerano possibile - per concorde volontà delle parti - la rideterminazione degli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2015 al 2017 semplicemente «in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale», affidando al metodo pattizio - come più volte detto, qui pienamente garantito - la determinazione del concorso finanziario per gli anni successivi.

6.2.2.- Con peculiare riferimento ai ricorsi proposti cautelativamente dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, occorre aggiungere ulteriori considerazioni.



Come già anticipato, infatti, l'accordo concluso in data 15 ottobre 2014 è l'unico (tra quelli conclusi nel medesimo periodo da tutte le autonomie speciali) a godere di una particolare stabilità, in quanto, nel ridefinire complessivamente, fino al 2022, i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto. Esso, dunque, è l'unico che subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato perfino sotto il profilo dell'an, ciò che ne giustifica, peraltro, l'isolata menzione nell'ultimo periodo dell'impugnato comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016.

In definitiva, i ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano vanno dichiarati non fondati per erroneità del presupposto interpretativo. Si deve, infatti, escludere che delle norme censurate possa darsi la lettura paventata dalle ricorrenti, poiché lo Stato non può imporre a tali enti ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica, se non al ricorrere delle condizioni - nel caso di specie neppure allegate dalla difesa statale - previste dall'accordo del 15 ottobre 2014, non a caso oggetto della "clausola di salvaguardia" contenuta nel quarto periodo dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016.

6.2.3.- Il ricorso della Regione autonoma Sardegna ripropone, contro l'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, censure del tutto analoghe a quelle già mosse nei confronti dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2016.

Le censure che imputano alle disposizioni impuginate la violazione del metodo pattizio nella determinazione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali risultano non fondate in base alle medesime argomentazioni illustrate al precedente punto 6.2.

Tutte le altre censure, incentrate sulla presunta violazione dell'accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014 e recepito dall'art. 42, commi da 9 a 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, vanno ugualmente dichiarate non fondate, per i motivi chiariti da questa Corte nella sentenza n. 154 del 2017, che ha escluso che l'imposizione alla Regione autonoma Sardegna di ulteriori contributi alla finanza pubblica violi le clausole di quell'accordo.

Nella pronuncia da ultimo richiamata, infatti, questa Corte ha ascritto l'accordo concluso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento.

Ciò esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali.

Del resto, lo specifico contenuto di quell'accordo non esclude espressamente la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento dei conti pubblici.

Il comma 9 dell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nel recepire, infatti, l'accordo concluso dalla Regione autonoma Sardegna con lo Stato, ha fissato l'obiettivo di finanza pubblica cui avrebbe dovuto concorrere la Regione solo per il 2014, limitandosi ad imporre, per gli anni dal 2015 in poi, l'obbligo di conseguire «il pareggio di bilancio come definito dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012», dunque inteso come saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali. E ciò non implica l'impossibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica.

Per tale ragione, dunque, non sussiste neppure la prospettata disparità di trattamento rispetto all'accordo firmato tra lo Stato e le autonomie della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, le cui peculiarità - in precedenza illustrate - ne giustificano l'isolata menzione nel quarto periodo del comma 392.

Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Sardegna ha indicato le ragioni per cui le soluzioni adottate nella sentenza n. 154 del 2017 non sarebbero automaticamente applicabili anche al caso qui in esame, sottolineando che il comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 avrebbe ridotto i «margini di negoziabilità», imponendo a carico delle Regioni ad autonomia differenziata l'obbligo di assicurare «il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016».

La censura muove evidentemente dal presupposto che le intese condizionino anche l'an dell'imposizione del contributo alle autonomie speciali.

Tale premessa contrasta con la già richiamata giurisprudenza di questa Corte, ribadita da ultimo nella sentenza n. 154 del 2017, in cui si è chiarito che alle intese bilaterali - salvi altri vincoli di matrice pattizia (che, allo stato, riguardano solo la posizione delle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige) - è rimessa esclusivamente la definizione del quantum gravante su ciascuna autonomia speciale e delle modalità di contribuzione.

Tale conclusione si attaglia anche alle disposizioni ora in esame, essendo semmai vincolante (ai sensi del comma 394) solo il quantum complessivo del contributo imposto alle autonomie speciali, parametrato all'importo non



coperto dall'intesa dell'11 febbraio 2016. Tale accordo è stato raggiunto in una sede, quella dell'autocoordinamento, alla quale anche le autonomie speciali erano chiamate a partecipare, evidentemente proprio per contribuire a definire, in applicazione del principio di leale collaborazione, tale importo. Ma l'intesa da ultima citata, naturalmente, non definisce né l'importo gravante su ciascuna autonomia speciale né il quomodo della relativa applicazione, ancora rimesso alle singole negoziazioni bilaterali.

6.2.4.- Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle autonomie speciali contro l'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, per erroneità del presupposto interpretativo, questa Corte non può esimersi dal ribadire quanto già evidenziato, nel solco dei propri precedenti, nella sentenza n. 154 del 2017: il principio di leale collaborazione richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo, gravante anche sulle Regioni ad autonomia speciale, di concorrere alle manovre finanziarie. Anzi, una volta esclusa la violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati dalle ricorrenti, non appare in alcun modo rispondente allo stesso principio di leale collaborazione il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate.

In tema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali, non costituisce fenomeno nuovo l'impasse determinata dalla mancata collaborazione di queste ultime alla quantificazione dell'ammontare del contributo al risanamento della finanza pubblica gravante su ciascuna di esse, e fissato complessivamente per l'intero comparto.

Questa Corte, già nella sentenza n. 19 del 2015, ha ricordato che il principio dell'accordo impone un dovere di discussione ricadente su entrambe le parti affinché si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica (sentenza n.379 del 1992)».

Ciò, da entrambe le parti, senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione.

Ma sempre la sentenza n. 19 del 2015 ha sancito che, ove non si addivenga ad un accordo, «una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza».

Questi principi vanno qui confermati, a maggior ragione in una situazione in cui la renitenza alla stipula degli accordi da parte delle autonomie speciali ha determinato, come in precedenza illustrato, un maggior aggravio a carico delle Regioni ordinarie.

Si tratta di un effetto legato al meccanismo normativo oggetto dell'attuale scrutinio, fondato su un autocoordinamento che coinvolge Regioni a statuto ordinario ed autonomie differenziate, senza però vincolare queste ultime, che non vengono incise da un intervento statale collocato solo «a valle» e teso ad assicurare comunque i saldi complessivi della manovra finanziaria.

È evidente che la garanzia del metodo dell'accordo, che pure il procedimento concertativo descritto salvaguarda, rafforzandolo con l'ulteriore previsione di accordi bilaterali concernenti le singole autonomie speciali, non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari guarentigie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale.

Una simile conseguenza potrebbe dunque essere scongiurata in futuro, se lo Stato, per il solo caso di stallo nelle trattative, determinasse in modo unilaterale, sia pur con il carattere della provvisorietà, il riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo loro imposto.

Si tratterebbe, come pure già chiarito dalla citata giurisprudenza costituzionale, di un rimedio finalizzato ad assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio, che lascerebbe tuttavia impregiudicato il naturale sbocco della leale (e reale) collaborazione con la stipula degli accordi bilaterali, in tempi utili alle decisioni di finanza pubblica, secondo «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (così, ancora, sentenza n. 19 del 2015).

Del resto, sempre nella pronuncia da ultimo citata, questa Corte ha chiarito che lo strumento dell'accordo serve «a determinare nel loro complesso punti controversi 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 comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante». Di qui, l'ulteriore considerazione che l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale, la quale ultima, dunque, non costituisce l'unico indice per valutare il maggior o minore margine di negoziabilità riconosciuto alle autonomie spe-



ciali, rimanendo intatta la possibile negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra finanziaria.

6.2.5.- Le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia impugnano - la prima in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. ed agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale; la seconda in relazione all'art. 119 Cost. - l'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, che ha esteso al 2020 l'orizzonte temporale di operatività del contributo introdotto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

Esse lamentano la violazione del canone della transitorietà, cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'operatività di misure di contenimento della spesa pubblica.

È dunque censurata una disposizione che si è limitata ad estendere di una sola annualità un contributo originariamente fissato per il triennio 2017-2019.

Si tratta di situazione normativa analoga a quella vagliata dalla sentenza n. 141 del 2016, con riferimento al primo ampliamento annuale del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 46, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito: tale disposizione venne considerata da questa Corte conforme ai parametri evocati, con l'avviso, tuttavia, che «il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto».

Poiché la disposizione ora censurata estende il contributo per una sola annualità, e per la prima volta, le questioni sollevate sull'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 vanno, dunque, dichiarate non fondate.

6.2.6.- La Regione Siciliana impugna l'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016 sotto vari profili.

Quello basato sulla violazione del canone della transitorietà va dichiarato non fondato per le medesime ragioni ricordate al precedente punto 6.2.5.

Con le restanti censure la ricorrente lamenta la violazione del metodo pattizio e l'impossibilità di poter esercitare le proprie funzioni, per effetto della contrazione delle risorse derivanti dall'estensione temporale del contributo finanziario prevista dalla disposizione impugnata.

Anche tali censure non sono fondate.

Quanto alla prima, la sentenza n. 154 del 2017 ha spiegato le ragioni per cui il metodo pattizio è salvaguardato dall'art. 1, comma 680, terzo periodo, della legge n. 208 del 2015, di cui la disposizione impugnata estende il confine temporale al 2020.

Quanto alla seconda, la stessa sentenza n. 154 del 2017 ha dichiarato non fondate analoghe censure evidenziando che nessuna prova era stata fornita dalla Regione Siciliana, sulla quale pure incombeva il relativo onere, in ordine all'impossibilità, asseritamente conseguente all'imposizione del contributo contestato, di svolgere le proprie funzioni.

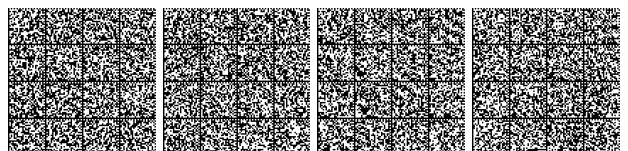
Nel ricorso introduttivo del presente giudizio la Regione Siciliana si è limitata a specificare rispetto a quali settori di attività amministrativa - affidati alla propria competenza esclusiva in base agli evocati parametri statutari - l'estensione temporale del contributo finanziario determinerebbe l'impossibilità di far fronte ai propri compiti. Ma nessuna prova è stata, in concreto, neppure allegata per dimostrare la relativa asserzione.

Solo con la memoria illustrativa presentata in prossimità dell'udienza, la ricorrente ha depositato una relazione del ragioniere generale della Regione, che tuttavia non appare sufficiente ai fini indicati.

Da tale documento, infatti, risulta che la situazione di squilibrio finanziario «in atto esistente per l'intero triennio 2018-2020» non avrebbe consentito la presentazione del bilancio di previsione relativo a tale periodo. Questo scompenso economico sarebbe cagionato, tuttavia, da «oneri non ricompresi nel Bilancio di previsione» e dalla riduzione del gettito dell'imposta di bollo, per un importo complessivo (di circa 325 milioni di euro) asseritamente corrispondente al contributo alla finanza pubblica per l'esercizio 2020. Ciò «potrebbe determinare», a parere della ricorrente, una riduzione dei livelli di assistenza sanitaria erogati nel territorio nell'esercizio 2020 o «in alternativa» un deficit del sistema sanitario regionale. Trattasi, all'evidenza, di allegazioni del tutto generiche, dalle quali non emerge neppure un rapporto causale tra l'estensione del contributo al risanamento della finanza pubblica disposto dalla norma impugnata e il prospettato squilibrio di bilancio.

Va aggiunto che non si comprende affatto come l'imposizione di un contributo in favore dello Stato «mediante generico riferimento ai risparmi di spesa», da concordarsi annualmente entro il 31 gennaio, impedirebbe di assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione dell'art. 81, ultimo comma, Cost.

6.3.- Le censure proposte dalla Regione Lombardia sull'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, dopo la rinuncia parziale ai motivi di ricorso, si concentrano sulla violazione del canone della necessaria transitorietà e sulla circostanza che il contributo finanziario di cui la disposizione impugnata ha esteso l'ambito temporale di operatività determinerebbe effetti perequativi impliciti, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.



La prima doglianza, ancora una volta, va dichiarata non fondata in base alle medesime argomentazioni articolate al precedente punto 6.2.5.

La seconda poggia sulla prospettata possibilità concessa allo Stato di imporre una distribuzione del sacrificio disomogenea, tenendo «anche» conto del PIL e della popolazione residente, senza contemplare il passaggio per un fondo perequativo ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost. e «senza fare i conti con le premesse e gli obiettivi indicati nel comma 5 dell'art. 119», oltre che omettendo di «enunciare un vincolo a carico dello Stato alla futura erogazione».

Sarebbero, in tal modo, violati i principi espressi dalla sentenza n. 79 del 2014 di questa Corte.

Neppure tale censura è fondata.

La disciplina dell'intervento sostitutivo statale, per il caso di mancato accordo tra le Regioni in sede di autocoordinamento, è già stato considerato compatibile con gli evocati parametri costituzionali nella sentenza n. 154 del 2017.

Coglie infatti nel segno la difesa statale laddove afferma che la sentenza n. 79 del 2014 di questa Corte, citata dalla ricorrente, avrebbe soltanto sancito l'incostituzionalità di meccanismi che commisurano le riduzioni di spesa all'ammontare delle spese sostenute dalle Regioni per i consumi intermedi, in quanto i medesimi determinerebbero un effetto perequativo implicito che non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 119 Cost. Effetto perequativo implicito che è stato escluso, in relazione a disposizioni appunto analoghe a quelle di cui si discute, impositive di contributi alla finanza pubblica, dalle successive sentenze n. 65 e n. 141 del 2016, e, in relazione proprio all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, dalla sentenza n. 154 del 2017. Quest'ultima pronuncia ha vagliato la versione della norma anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, qui impugnato, ma utilizzando argomenti che, dopo la soppressione di tali modifiche ad opera del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, possono essere in questa sede richiamati.

Le citate pronunce hanno chiarito che norme di questo tipo non comportano, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di progressività dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento.

6.4.- La Regione Veneto impugna l'art. 1, commi 392 e 527, della legge n. 232 del 2016. Le censure relative alle due disposizioni vanno tenute distinte, in quanto diverso è l'esito al quale sono destinate.

6.4.1.- Con riferimento al comma 392, tutte le doglianze vanno dichiarate non fondate, per le ragioni già evidenziate nelle sentenze n. 154 del 2017, n. 141 e n. 65 del 2016 di questa Corte.

In particolare, la prima pronuncia richiamata, quanto alla mancanza di proporzionalità dei «tagli», al loro asserito carattere «meramente lineare» e al lamentato difetto di istruttoria in ordine ai risparmi conseguiti dalle Regioni già considerate virtuose, ha chiarito che sono in primo luogo queste ultime a decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito. E le Regioni, con l'intesa dell'11 febbraio 2016, hanno deciso, in autocoordinamento, di concentrare il 90 per cento dei risparmi imposti dallo Stato proprio nel settore sanitario.

Sempre la sentenza n. 154 del 2017, inoltre, quanto alla mancanza di un esplicito riferimento, nella disposizione censurata, ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, ha chiarito che tale carenza non impedisce l'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa.

Rafforza questa conclusione lo *ius superveniens* costituito dal d.l. n. 50 del 2017, come convertito.

Sempre la sentenza n. 154 del 2017 ha, infatti, precisato che l'art. 24, comma 2, lettere *a*) e *b*), di tale decreto-legge ha soppresso - a decorrere dall'anno 2018 - i periodi dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, e dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, che prevedevano appunto l'intervento sostitutivo statale. Esso ha contestualmente aggiunto due commi, il 534-*bis* e il 534-*ter*, all'art. 1 della legge n. 232 del 2016: il comma 534-*ter*, nel disciplinare *ex novo* l'intervento statale sostitutivo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ha reso prioritaria - rispetto al riferimento al PIL ed alla popolazione residente - la considerazione dei fabbisogni standard come approvati secondo il meccanismo innovativo introdotto dal comma 534-*bis*.

In tal modo, per evitare un intervento sostitutivo statale improntato a criteri incentrati prioritariamente su indicatori qualitativi, le Regioni dovranno necessariamente adeguarsi a tali parametri già nella fase iniziale dell'autocoordinamento.

Quanto al difetto di istruttoria, da parte dello Stato, in ordine alla sostenibilità del «definanziamento» del fondo sanitario rispetto alla determinazione dei nuovi LEA (oggi definiti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), ritenuti dalla ricorrente «evidentemente sottostimati» da parte dello Stato, questa Corte ha già evidenziato che, in considerazione del vincolo legislativo di assicurare il finanziamento dei LEA, l'accordo tra le Regioni deve garantire che ogni realtà territoriale debba assicurarli in condizioni di



efficienza ed appropriatezza, sicché ogni singolo ente avrà la responsabilità di allocare i risparmi su quelle voci il cui sacrificio non pregiudica i servizi essenziali per i cittadini.

Grava, d'altro canto, sulla Regione ricorrente l'onere di dimostrare l'impossibilità di garantire i LEA definiti dallo Stato, in conseguenza della riduzione delle risorse messe a disposizione.

A tale proposito, non appaiono decisive le ulteriori argomentazioni contenute nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, con le quali la Regione Veneto ha dedotto la necessità di ridurre alcune prestazioni «in materia di Lea», per effetto «delle minori risorse disponibili».

La ricorrente, infatti, non prospetta l'impossibilità di assicurare un livello di offerta delle prestazioni corrispondente ai LEA, ma espone difficoltà nell'erogazione di specifiche prestazioni per soddisfare tempestivamente l'intera platea degli utenti.

È pur vero, tuttavia, che, sul lungo periodo, la continua imposizione di contributi alla finanza pubblica alle Regioni a statuto ordinario, inevitabilmente incidenti sul livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, potrebbe comportare in futuro il rischio dell'impossibilità di assicurare il rispetto dei LEA fissati dallo Stato. Su quest'ultimo incombe perciò l'onere di evitare tale rischio, eventualmente mediante il reperimento di risorse in ambiti diversi da quelli afferenti la spesa regionale, per rispettare gli obblighi, contratti anche a livello europeo, di garantire l'equilibrio finanziario dell'intero settore pubblico allargato.

In ordine al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, già la sentenza n. 154 del 2017 ha ricordato che, pur dovendosi riconoscere l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni dell'obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014). E, come pure già rilevato da questa Corte (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato da disposizioni, come quella censurata, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa (sentenza n. 141 del 2016). Del resto, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la stessa Regione Veneto, preso atto di quanto stabilito dalla sentenza n. 154 del 2017 su analoga censura, non insiste su tale motivo di ricorso.

La Regione Veneto, ancora, asserisce che la diminuzione - rispetto a quanto stabilito nell'intesa sancita l'11 febbraio 2016 - del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, sarebbe avvenuta senza che sia stata prevista o attuata una nuova intesa con le Regioni, a fronte di «una prassi» (quella dei cosiddetti Patti per la salute) invalsa fin dall'anno 2000.

In particolare, la disposizione impugnata non solo ridurrebbe di oltre un miliardo di euro l'importo determinato, per gli anni 2017 e 2018, nell'intesa dell'11 febbraio 2016, ma fisserebbe, del tutto unilateralmente, a 115 miliardi di euro l'importo per l'anno 2019, senza che su tale cifra sia mai stata raggiunta un'intesa o avviata una qualsiasi procedura concertativa, da ritenere, invece, imposta dagli evocati parametri costituzionali.

Anche tale censura si rivela non fondata.

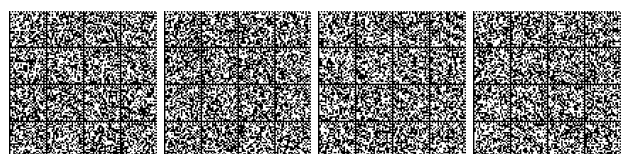
Nella sentenza n. 192 del 2017, pure richiamata dalla ricorrente nella memoria illustrativa, questa Corte ha chiarito che «[è] ben vero che, in base al già citato art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato "tramite intesa", ma questo principio legislativo non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere. D'altra parte, la determinazione del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale standard lascia ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari».

Si può osservare, in aggiunta, che l'ulteriore riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario - per il caso di mancato accordo con le autonomie speciali - era stata già prevista nell'intesa dell'11 febbraio 2016, fino al 2018, per effetto dell'accoglienza alle Regioni ordinarie della quota di contributo gravante sulle autonomie differenziate, sicché il problema si porrebbe, al più, soltanto per la determinazione anticipata, in assenza di procedura concertativa, del fabbisogno sanitario anche per il 2019.

Ma, a ben vedere, tale determinazione unilaterale trova giustificazione in due ordini di considerazioni.

In primo luogo, essa è imposta dalla necessità di redigere il bilancio pluriennale statale per l'arco temporale dal 2017 al 2019.

In secondo luogo, essa appare proprio funzionale alla salvaguardia della possibilità, per le Regioni, di programmare per tempo l'erogazione dei servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza. A tale ultimo proposito, ancora la sentenza n. 192 del 2017 ha chiarito che la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti. Ha aggiunto



tuttavia un'importante considerazione, che va in questa sede ribadita, sottolineando che se è vero che anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili, tuttavia non deve mai essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale, sicché le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo «non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari». Nella specie, questa condizione appare rispettata, in quanto la fissazione del livello di finanziamento per l'anno 2019 non si discosta in modo rilevante dal livello concertato per gli anni precedenti.

6.4.2.- Con riferimento alle censure mosse contro l'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, occorre subito precisare che la disposizione impugnata estende temporalmente l'ambito di operatività di due distinti contributi alla finanza pubblica. Tali contributi risultano imposti, alle sole Regioni a statuto ordinario, rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Delle due censure mosse contro l'estensione temporale di entrambi i contributi, quella incentrata sulla prospettata assenza degli «indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità» risulta non fondata, per le medesime ragioni illustrate nella sentenza n. 154 del 2017.

Anche in questa occasione - come già allora evidenziato da questa Corte - la ricorrente non ha dimostrato l'impossibilità di assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni connessi alle prestazioni sociali, pur in assenza della determinazione statale dei LIVEAS, eventualmente mediante la riallocazione delle risorse disponibili.

Quanto alla censura attinente alla violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., per inosservanza del canone della transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica, essa è fondata solo con riferimento al contributo previsto dal primo periodo della norma modificata dalla disposizione qui impugnata.

Non è, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il contributo previsto dal terzo periodo della medesima disposizione.

Va ricordato, a tale proposito, che l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, oltre ad imporre per l'anno di riferimento (il 2014) un contributo pari a 500 milioni di euro, prevedeva, per il successivo triennio dal 2015 al 2017, un contributo annuale di 750 milioni di euro.

Con l'art. 1, comma 398, lettera a), numero 2), della legge n. 190 del 2014, tale contributo venne esteso al 2018. Contemporaneamente, la lettera c) del medesimo art. 1, comma 398, della legge di stabilità per il 2015 introdusse un terzo periodo all'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, con il quale impose - per la prima volta - un distinto contributo aggiuntivo, per il quadriennio dal 2015 al 2018, di 3.452 milioni di euro annui.

Questa Corte, con la sentenza n. 141 del 2016, ha rigettato una questione di legittimità costituzionale analoga a quella avanzata in questa sede e proposta contro l'art. 1, comma 398, lettera a), numero 2), della legge n. 190 del 2014, che prorogava di un anno l'orizzonte temporale del contributo previsto dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, escludendo che una sola proroga potesse contrastare con il criterio della transitorietà.

Con l'art. 1, comma 681, della legge n. 208 del 2015, il legislatore, per la seconda volta, ha esteso di un anno (portandolo al 2019) il contributo di cui si discute, e, per la prima volta, ha esteso l'operatività del diverso contributo previsto dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e poi modificato dalla legge n. 190 del 2014.

Questa Corte, investita dell'impugnativa proposta sempre dalla Regione Veneto, e in base ai medesimi parametri costituzionali, contro la ricordata previsione della legge di stabilità per il 2016, con la sentenza n. 154 del 2017 ha nuovamente escluso l'inosservanza del canone della transitorietà, per entrambi i contributi.

L'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, oggi impugnato, introduce la terza proroga (al 2020) del contributo di 750 milioni di euro imposto alle Regioni ordinarie dall'art. 46, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, in tal modo raddoppiando i confini temporali della misura finanziaria, originariamente limitati al triennio dal 2015 al 2017.

La disposizione censurata in questo giudizio, inoltre, ha prorogato per la seconda volta il contributo imposto dal terzo periodo del medesimo art. 46, comma 6, appena citato, dilatandone la durata di un ulteriore anno (fino al 2020), in tal modo estendendo a sei anni una misura originariamente prevista per il quadriennio dal 2015 al 2018.

A differenza del contributo previsto dal terzo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, la cui durata è stata aumentata di due anni rispetto a quella quadriennale originariamente programmata, il raddoppio della durata del sacrificio imposto dal primo periodo, da tre a sei anni, risulta in frontale contrasto con il principio di transitorietà. Infatti, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65



del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata. E questa Corte ha, anzi, già chiarito che «[u]na censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenza n. 154 del 2017).

Tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

Questa Corte ritiene che venga appunto sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste.

Nel caso di specie, peraltro, non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e neppure dalle difese spiegate nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile - in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive - provvedere ad una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria.

Non è un caso, del resto, che già nella sentenza n. 141 del 2016, proprio con riferimento al contributo imposto dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, questa Corte avesse segnalato che il costante «ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», ribadendo, nella successiva sentenza n. 154 del 2017 e sempre con riferimento al medesimo contributo, l'invito al legislatore ad evitare il ricorso a tale tecnica.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, limitatamente alle parole «al primo e».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

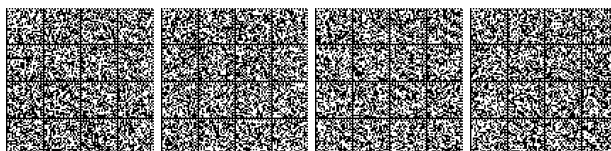
riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, 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), limitatamente alle parole «al primo e»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 97, 118 e 119 della Costituzione, nonché in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e all'art. 11 della 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), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 2, comma 1, lettera a), all'art. 3, comma 1, lettere f) e l), agli artt. 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), come integrata dagli artt. 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nonché ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza, di cui agli artt. 5, 120 e 3 Cost., dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 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), all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), al 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), all'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), nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. ed al principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost., all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 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, agli artt. 7, 8, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 119 Cost., agli artt. 48, 49, 63, quinto comma, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e al principio pattizio in materia finanziaria, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

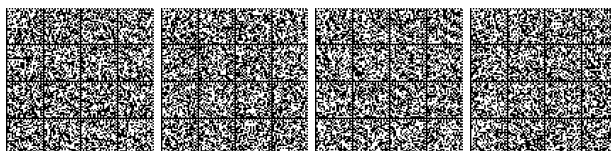
8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 81, 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 69, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, nonché ai principi di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost. e all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e di ragionevolezza, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 81, ultimo comma, 97, primo comma, 117, terzo comma, 119, primo, secondo, terzo, quarto e ultimo comma, Cost., agli artt. 14, 15, 17, 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), all'art. 2, comma 1, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento all'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., all'art. 5, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui inserisce, nel secondo periodo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge



di stabilità 2016)», dopo le parole «modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato,» le parole «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate,» promossa dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180103

N. 104

Sentenza 21 marzo - 23 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Trattamento pensionistico anticipato - Beneficiario infrasessantaduenne - Deroga alla disciplina restrittiva in tema di decurtazioni anche per i trattamenti decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014, con esclusivo riferimento ai ratei di pensione corrisposti a decorrere dal 1° gennaio 2016.

- 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 299.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da A. B. nei confronti



dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 23 marzo 2016, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Luigi Caliulo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 marzo 2016, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2016, il Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, 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, a favore di coloro che abbiano raggiunto la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, esclude la riduzione delle anzianità contributive maturate in data anteriore al 1° gennaio 2012 per le pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013, 2014, con esclusivo riguardo ai ratei di pensione corrisposti dal 1° gennaio 2016.

1.1.- Il giudice rimettente espone di dover decidere una domanda di accertamento del diritto alla corresponsione della pensione anticipata, senza la riduzione percentuale contemplata dall'art. 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In virtù di tale previsione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, i lavoratori che beneficiano di una pensione «liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335» possono conseguire la pensione anticipata a età inferiori ai più elevati requisiti anagrafici sanciti dall'art. 24, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011 soltanto se abbiano maturato un'anzianità contributiva di quarantadue anni e un mese per gli uomini e di quarantuno anni e un mese per le donne.

Nell'ipotesi indicata, la legge applica, con riguardo alla «quota di trattamento relativa alle anzianità contributive maturate antecedentemente il 1° gennaio 2012», una riduzione pari a un punto percentuale per ogni anno di anticipo nell'accesso al pensionamento rispetto all'età di sessantadue anni e una riduzione di due punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni.

L'applicazione di tali disposizioni restrittive - soggiunge il rimettente - è stata esclusa per i «soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017», con un'anzianità contributiva derivante «esclusivamente da prestazione effettiva di lavoro, includendo i periodi di astensione obbligatoria per maternità, per l'assolvimento degli obblighi di leva, per infortunio, per malattia e di cassa integrazione guadagni ordinaria» (art. 6, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14).

L'esclusione è stata poi estesa a tutti i «soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017», dapprima con riguardo ai soli «trattamenti pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2015», in virtù dell'art. 1, comma 113, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e successivamente, per effetto della disposizione censurata, anche con riguardo «ai trattamenti pensionistici decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014», per i soli «ratei di pensione corrisposti a decorrere dal 1° gennaio 2016».

Il giudice *a quo* evidenzia che tale limitazione pregiudicherebbe la parte ricorrente nel giudizio principale, «pensionata dal 1.10.2014», in quanto condurrebbe all'applicazione della decurtazione prevista dall'art. 24, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011 sino al 31 dicembre 2015.

La questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante, poiché sarebbe la disposizione censurata a determinare la decurtazione di euro 263,63 al mese, contestata in giudizio dalla parte ricorrente.

1.2.- Ad avviso del rimettente, il sistema così delineato determinerebbe un'arbitraria discriminazione tra chi ha ottenuto la pensione anticipata dal 2012 alla fine del 2014, riponendo un affidamento ancor più forte sulla normativa vigente prima del d.l. n. 201 del 2011, e chi ha conseguito la pensione anticipata dal 1° gennaio 2015 sino al 31 dicembre 2017.



La previsione in esame lederebbe «il principio costituzionale di eguaglianza, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3 Cost.». Senza alcuna ragione giustificatrice, la legge riserverebbe un trattamento peggiore a chi ha avuto accesso alla pensione anticipata nel 2012, nel 2013 e nel 2014, maturando prima «i requisiti contributivi utili per il diritto a pensione», rispetto a chi ha ottenuto tale beneficio successivamente, a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Non si potrebbe rinvenire alcuna giustificazione razionale di tale disparità di trattamento nel fatto che, per i soggetti posti in pensione anticipata dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2014, le decurtazioni siano state già operate. L'esigenza di risparmio di spesa dovrebbe essere perseguita nel rispetto di «altri valori di rilevanza costituzionale» e neppure l'eccezionalità della situazione economica giustificerebbe deroghe al principio di eguaglianza (si richiama la sentenza n. 223 del 2012).

La decurtazione del trattamento pensionistico, disposta con riguardo all'anzianità contributiva effettivamente maturata dal lavoratore, si porrebbe in contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto sarebbe lesiva del «principio di proporzionalità tra pensione (che costituisce il prolungamento in pensione della retribuzione goduta in costanza di lavoro) e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa».

Il rimettente denuncia il contrasto anche con il «principio derivante dal combinato disposto degli artt. 36, 38, 2, 3 Cost.», sul presupposto che la decurtazione del trattamento pensionistico, «violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altera il meccanismo del principio solidaristico e il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno solo di alcuni pensionati, casualmente andati in pensione anticipata nel periodo dal 1.1.2012 al 31.12.2014, invece che prima o dopo detto periodo»

Sarebbe sacrificato in maniera irragionevole il diritto dei lavoratori collocati in pensione anticipata negli anni 2012, 2013 e 2014 di ricevere «un trattamento previdenziale proporzionato al lavoro e alla contribuzione per esso versata (art. 36, comma 1, Cost.) e adeguato (art. 38, comma 2, Cost.), in attuazione del principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. e del medesimo principio di eguaglianza sostanziale di cui al citato art. 3, comma 2, Cost.» (si menziona la sentenza n. 70 del 2015).

2.- Con atto depositato il 3 novembre 2016, si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e ha chiesto di dichiarare manifestamente inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale.

Il rimettente avrebbe trascurato di offrire adeguati ragguagli sulla fattispecie concreta e, in particolare, sull'età anagrafica e sull'anzianità contributiva della parte ricorrente nel giudizio principale e sull'effettiva consistenza della decurtazione che le è stata applicata.

Non sarebbero stati svolti i necessari approfondimenti sull'eventuale applicabilità della deroga prevista dall'art. 6, comma 2-*quater*, del d.l. n. 216 del 2011.

Peraltro, per la parte ricorrente, che avrebbe maturato il diritto alla pensione anticipata il 1° ottobre 2014, dovrebbero operare le previsioni dell'art. 6, comma 2-*quater*, del d.l. n. 216 del 2011, e non già la disciplina successivamente introdotta dall'art. 1, comma 113, della legge n. 190 del 2014 e dall'art. 1, comma 299, della legge n. 208 del 2015. Anche da questo punto di vista, si apprezzerebbe un'insufficiente motivazione sulla necessità di fare applicazione della disposizione censurata.

2.1.- In vista dell'udienza, l'INPS ha depositato una memoria illustrativa, confermando le conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione e svolgendo ulteriori considerazioni in ordine al merito della questione.

In particolare, l'INPS ha ricordato che la disciplina censurata è stata adottata «nell'ambito di un pacchetto di disposizioni emanate nel più difficile momento di crisi economica», allo scopo di contemperare la tutela dei diritti dei pensionati con la salvaguardia della «complessiva tenuta del sistema previdenziale e del bilancio pubblico», in un assetto improntato alla solidarietà intergenerazionale.

Gli effetti della penalizzazione sarebbero provvisori e modesto sarebbe il loro impatto economico, che consisterebbe in un «corrispettivo simbolico». La «lieve e provvisoria penalizzazione» disposta dal legislatore non pregiudicherebbe l'adeguatezza della tutela previdenziale e il rapporto di tendenziale corrispondenza tra retribuzione percepita nel corso del rapporto di lavoro e pensione.

Non si potrebbe ravvisare alcuna violazione dell'art. 3 Cost. Il legislatore avrebbe scelto di graduare «in rapporto al fattore tempo» la penalizzazione connessa all'applicazione della normativa derogatoria sulla pensione anticipata e di mantenere le decurtazioni per coloro che abbiano fruito del trattamento di pensione anticipata per un arco temporale più ampio, sin dal periodo intercorrente tra il 2012 e il 2014.

3.- Nel giudizio è intervenuto, con atto depositato l'8 novembre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale.



La riduzione del trattamento pensionistico, modulata attraverso «una ragionevole, progressiva diminuzione, nel tempo, della penalizzazione», sarebbe stata congegnata in modo da «assicurare l'equità della disciplina normativa complessivamente considerata».

Non potrebbero dirsi violati, pertanto, i principi di proporzionalità tra pensione e retribuzione e di adeguatezza della prestazione previdenziale.

L'interveniente, inoltre, osserva che il sistema non contempla alcun principio di immutabilità del trattamento pensionistico e che spetta alla discrezionalità del legislatore la determinazione della misura dei trattamenti di quiescenza, anche alla luce delle concrete disponibilità finanziarie e delle risorse di bilancio (si menziona la sentenza n. 316 del 2010).

La disposizione censurata, per un verso, salvaguarderebbe la coerenza e la razionalità del sistema e, per altro verso, si prefiggerebbe di «garantire l'equilibrio tra mezzi disponibili e prestazioni previdenziali erogate», in armonia con il vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, Cost. e «con gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione Europea in materia di contenimento della spesa pensionistica».

3.1.- In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, confermando le conclusioni già formulate nell'atto di intervento.

La disposizione censurata concorrerebbe «a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico» e a salvaguardare l'equilibrio dell'intero sistema previdenziale, nel rispetto dei vincoli imposti dall'art. 81 Cost.

L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, per contro, rischierebbe di «compromettere gli equilibri di finanza pubblica e gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione Europea in materia di contenimento della spesa pensionistica» e, a tutto concedere, dovrebbe produrre effetti solo pro futuro.

4.- All'udienza pubblica del 20 marzo 2018, le parti hanno ribadito le conclusioni e le argomentazioni svolte negli scritti difensivi.

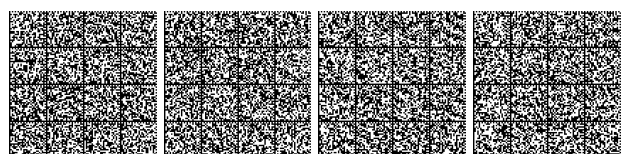
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, 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, per le pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e corrisposte a lavoratori che abbiano raggiunto la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, limita l'esenzione dalla riduzione delle anzianità contributive maturate in data anteriore al 1° gennaio 2012 ai soli «ratei di pensione corrisposti a decorrere dal 1° gennaio 2016» e non include anche i ratei di pensione corrisposti dal 2012 al 2015.

L'assetto delineato dal legislatore contrasterebbe, in primo luogo, con «il principio costituzionale di eguaglianza, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3 Cost.». La disposizione censurata, senza alcuna ragione giustificatrice, riserverebbe un trattamento peggiore a quanti hanno conseguito la pensione anticipata nel 2012, nel 2013 e nel 2014, maturando prima «i requisiti contributivi utili per il diritto a pensione», e «che anzi avevano fatto maggiore affidamento sulla normativa in materia pensionistica vigente prima del D.L. n. 201/2011», rispetto a quanti hanno ottenuto tale trattamento successivamente, a decorrere dal 1° gennaio 2015. Se per questi ultimi, quando abbiano maturato la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, non si applicano penalizzazioni di sorta, per chi ha conseguito la pensione anticipata nel 2012, nel 2013 e nel 2014, permangono le decurtazioni applicate per i ratei di pensione corrisposti prima del 1° gennaio 2016, anche quando abbiano raggiunto l'anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, ove tale anzianità contributiva non si colleghi a una prestazione effettiva di lavoro.

Non si potrebbe individuare una valida ragione giustificatrice della denunciata disparità di trattamento nel fatto che, per i soggetti posti in pensione anticipata dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2014, le decurtazioni siano state già operate. Invero, l'esigenza di risparmio di spesa dovrebbe essere perseguita nel rispetto di «altri valori di rilevanza costituzionale» e neppure l'eccezionalità della situazione economica potrebbe giustificare deroghe al principio di eguaglianza (si richiama la sentenza n. 223 del 2012).

Sarebbe violato l'art. 36, primo comma, della Costituzione, in quanto la decurtazione del trattamento pensionistico relativo all'anzianità contributiva effettivamente maturata dal lavoratore sarebbe lesiva del «principio di proporzionalità tra pensione (che costituisce il prolungamento in pensione della retribuzione goduta in costanza di lavoro) e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa».



Il rimettente prospetta, da ultimo, la violazione del «principio derivante dal combinato disposto degli artt. 36, 38, 2, 3 Cost.». La decurtazione del trattamento pensionistico che spetta al lavoratore in rapporto alla contribuzione maturata, «violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altera il meccanismo del principio solidaristico e il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno solo di alcuni pensionati, casualmente andati in pensione anticipata nel periodo dal 1.1.2012 al 31.12.2014, invece che prima o dopo detto periodo».

Il meccanismo così descritto, in particolare, sacrificerebbe in maniera irragionevole il diritto dei lavoratori collocati in pensione anticipata negli anni 2012, 2013 e 2014 di ricevere «un trattamento previdenziale proporzionato al lavoro e alla contribuzione per esso versata (art. 36, comma 1, Cost.) e adeguato (art. 38, comma 2, Cost.), in attuazione del principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. e del medesimo principio di eguaglianza sostanziale di cui al citato art. 3, comma 2, Cost.» (si cita a tale riguardo la sentenza n. 70 del 2015).

Al richiamo all'art. 53 Cost., contenuto nel solo dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non corrisponde un'autonoma censura, che concorra a definire il *thema decidendum* devoluto all'esame di questa Corte.

2.- Si deve rilevare, preliminarmente, che, in virtù dell'art. 1, comma 194, 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), la riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici, prevista dall'art. 24, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011, non si applica ai «trattamenti pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2018».

La normativa sopravvenuta non muta i termini della questione di legittimità costituzionale, che verte sulla decurtazione dei trattamenti anticipati decorrenti nel 2012, nel 2013 e nel 2014. Non è necessario, pertanto, alla luce di una sopravvenienza che non dispiega alcun effetto sul giudizio principale, restituire gli atti al rimettente perché rinnovi la valutazione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione sollevata (sentenze n. 260 del 2015, punto 2. del Considerato in diritto, e n. 205 del 2015, punto 3. del Considerato in diritto).

3.- La valutazione in punto di rilevanza, compiuta dal rimettente, non incorre nei profili di inammissibilità eccepiti dalla difesa dell'INPS, con riguardo all'incompleta ricostruzione della posizione previdenziale della parte ricorrente e all'omessa verifica dell'effettiva spettanza della pensione anticipata. L'INPS lamenta che la carente descrizione della fattispecie precluda il necessario controllo sulla rilevanza, al pari delle generiche indicazioni sulla necessità di applicare una disposizione posteriore al pensionamento della parte ricorrente.

Tali rilievi non colgono nel segno.

Il giudice *a quo*, pur nel conciso richiamo agli atti e ai documenti di causa, delinea i tratti essenziali della fattispecie concreta e chiarisce che la parte ricorrente, pensionata dal 1° ottobre 2014, beneficia di una pensione anticipata, decurtata secondo le prescrizioni dell'art. 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Nel giudizio principale non si discute sulla sussistenza dei requisiti, peraltro non contestati, per accedere alla pensione anticipata, né sul fatto, parimenti pacifico, che il trattamento pensionistico anticipato sia stato in concreto ridotto, ma sulla legittimità delle decurtazioni applicate sulla scorta di una normativa che si sospetta in contrasto con la Carta fondamentale.

La controversa consistenza di tali decurtazioni, posta in risalto anche all'udienza pubblica, non pone in discussione la necessità di applicare la disciplina in esame e tale elemento è sufficiente a radicare la rilevanza del proposto dubbio di costituzionalità.

È del pari ininfluente che la disciplina denunciata sia posteriore al conseguimento della pensione. Il rimettente ha dettagliatamente ripercorso l'evoluzione della normativa dal d.l. n. 201 del 2011 fino alla legge n. 208 del 2015, dando conto dell'incidenza della disciplina sopravvenuta sulla posizione della parte ricorrente.

Le censure vertono su questa disciplina successiva, nella parte in cui conferma, per chi ha conseguito le pensioni anticipate nel 2012, nel 2013 e nel 2014, la vigenza della precedente e più rigorosa normativa.

Anche da tale punto di vista, dunque, la questione proposta supera il vaglio di ammissibilità demandato a questa Corte.

4.- La questione non è fondata, in riferimento a tutti i profili dedotti dal rimettente.

5.- La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Palermo si inquadra nella complessa evoluzione della disciplina in tema di pensionamenti anticipati, che ha visto il susseguirsi di molteplici interventi, intesi a mitigare il regime restrittivo tratteggiato inizialmente dall'art. 24, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011.



5.1.- Tale disposizione prevede che, a partire «dal 1° gennaio 2012 e con riferimento ai soggetti la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che maturano i requisiti a partire dalla medesima data», la pensione anticipata ad età inferiori rispetto a quelle nel frattempo innalzate dall'art. 24, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011 sia corrisposta soltanto «se risulta maturata un'anzianità contributiva di 42 anni e 1 mese per gli uomini e 41 anni e 1 mese per le donne, con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti nell'anno 2012». Tali requisiti sono progressivamente elevati in rapporto all'incremento delle aspettative di vita.

La pensione anticipata è corrisposta nell'importo pieno soltanto se il beneficiario abbia compiuto sessantadue anni di età. Qualora tale età non sia stata ancora raggiunta, il legislatore applica «[s]ulla quota di trattamento relativa alle anzianità contributive maturate antecedentemente il 1° gennaio 2012» una riduzione percentuale così modulata: «1 punto percentuale per ogni anno di anticipo nell'accesso al pensionamento rispetto all'età di 62 anni; [...] 2 punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni», una «riduzione proporzionale al numero di mesi», quando il periodo di anticipo nell'accesso al pensionamento non corrisponda ad un anno intero.

5.2.- Con l'art. 6, comma 2-*quater*, secondo periodo, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, il legislatore ha escluso l'applicazione delle disposizioni in materia di riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici per coloro che maturano i prescritti requisiti di anzianità contributiva «entro il 31 dicembre 2017».

Nella versione originaria, la deroga era subordinata al ricorrere di un'anzianità contributiva derivante «esclusivamente da prestazione effettiva di lavoro, includendo i periodi di astensione obbligatoria per maternità, per l'assolvimento degli obblighi di leva, per infortunio, per malattia e di cassa integrazione guadagni ordinaria».

La nozione di prestazione effettiva di lavoro è stata poi estesa anche alle assenze «per la donazione di sangue e di emocomponenti, come previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge 21 ottobre 2005, n. 219, e per i congedi parentali di maternità e paternità previsti dal testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151» (art. 4-*bis*, comma 1, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125) e alle assenze «per i congedi e i permessi concessi ai sensi dell'articolo 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104» (art. 1, comma 493, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014»).

5.3.- L'art. 1, comma 113, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ha superato il requisito della prestazione effettiva di lavoro e ha escluso ogni riduzione percentuale per i «trattamenti pensionistici decorrenti dal 1° gennaio 2015», a beneficio dei «soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017».

5.4.- Fermo tale ultimo presupposto, l'art. 1, comma 299, della legge n. 208 del 2015, nell'inserire l'art. 113-*bis* della legge n. 190 del 2014, ha esteso il superamento del requisito della prestazione effettiva di lavoro anche ai «trattamenti pensionistici decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014», con esclusivo «riferimento ai ratei di pensione corrisposti a decorrere dal 1° gennaio 2016».

Verso tale limitazione temporale si indirizzano le censure del rimettente, che reputa in contrasto con i principi costituzionali la mancata estensione della deroga anche ai ratei di pensione corrisposti in data anteriore al 1° gennaio 2016 e già incisi dalle decurtazioni in esame.

6.- Le censure investono, da un punto di vista più generale, il meccanismo di riduzione delle pensioni anticipate decorrenti nel 2012, nel 2013 e nel 2014 e ne prospettano il carattere lesivo dei principi di adeguatezza e di proporzionalità delle prestazioni previdenziali, enunciati dagli artt. 36 e 38 Cost. e presidiati, a dire del rimettente, anche dagli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.

Le censure non sono fondate.

6.1.- Il legislatore ben può disincentivare i pensionamenti anticipati (fra le molte, sentenza n. 416 del 1999, punto 4.1. del Considerato in diritto) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita, come questa Corte ha avuto occasione di affermare in riferimento alla valutazione dei particolari servizi prestati da dipendenti civili e militari dello Stato (sentenza n. 39 del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto) e in tema di coefficiente di trasformazione della contribuzione versata, più elevato per chi presti servizio più a lungo (sentenza n. 23 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto).



Tali scelte discrezionali sono chiamate a contemperare la salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con la tutela della proporzionalità e dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici (artt. 36 e 38 Cost.).

A questo riguardo, non è delineato un rapporto di indefettibile corrispondenza tra le pensioni e le retribuzioni e tra le pensioni e l'ammontare della contribuzione versata, ma una tendenziale correlazione, che salvaguardi l'idoneità del trattamento previdenziale a soddisfare le esigenze di vita. Ciò che appare indispensabile è «una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti» (sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

6.2.- Nel caso di specie, il bilanciamento attuato dal legislatore non può ritenersi irragionevole.

Le decurtazioni imposte ai trattamenti pensionistici anticipati si affiancano alle drastiche misure di riduzione della spesa previdenziale previste dall'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 e incentrate sull'adeguamento dell'età di accesso alla pensione alla più elevata speranza di vita.

La riduzione dei trattamenti pensionistici anticipati, superata a regime dall'art. 1, comma 194, della legge n. 232 del 2016 per le pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2018, esaurisce i suoi effetti in un quadriennio (dal 2012 al 2015) e si proietta, pertanto, in un arco temporale definito.

La riduzione in esame, inoltre, si attesta sulla misura di un punto percentuale per ogni anno di anticipo rispetto all'età di sessantadue anni e sulla più elevata misura di due punti percentuali «per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni» e si articola secondo un progredire graduale, commisurato al grado di anticipazione dell'età pensionabile e circoscritto entro limiti sostenibili, che non vanificano i diritti fondamentali coinvolti.

Pertanto, la durata definita delle riduzioni, modulate in senso progressivo, e la misura contenuta che le contraddistingue e si accompagna alle deroghe già sancite dall'art. 6, comma 2-*quater*, del d.l. n. 216 del 2011 non compromettono il nesso di tendenziale equilibrio tra le pensioni, da un lato, e le retribuzioni e la contribuzione versata, dall'altro. Né il bilanciamento con il limite delle risorse disponibili implica un sacrificio sproporzionato e irragionevole del nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

7.- Il rimettente censura la riduzione percentuale delle pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 anche in chiave comparativa e denuncia il trattamento discriminatorio riservato a chi ha avuto accesso al pensionamento anticipato nei primi tre anni di vigenza dell'art. 24, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011.

Neppure tali censure sono fondate.

7.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte (fra le molte, sentenza n. 197 del 2010, punto 5.1. del Considerato in diritto), nei rapporti di durata il trattamento differenziato, riservato a una determinata categoria di soggetti in momenti diversi nel tempo, non contrasta con il principio di eguaglianza. Spetta difatti alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme e, da questa angolazione, il fluire del tempo può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche (sentenze n. 273 del 2011, punto 4.2. del Considerato in diritto, e n. 94 del 2009, punto 7.2. del Considerato in diritto).

7.2.- La modulazione temporale della disciplina censurata non è irragionevole.

La posizione di chi ha conseguito la pensione anticipata dal 2012 al 2014 differisce dalla posizione di chi ha avuto accesso a tale trattamento dal 1° gennaio 2015 per quel che attiene ai presupposti di operatività della deroga prevista dall'art. 6, comma 2-*quater*, del d.l. n. 216 del 2011. Se, per la prima categoria, fino al 1° gennaio 2016, la disciplina restrittiva in tema di decurtazioni non si applica se i lavoratori abbiano raggiunto entro il 31 dicembre 2017 la prevista anzianità contributiva, legata alla prestazione effettiva di lavoro, la seconda categoria può essere esentata dalle decurtazioni alla sola condizione di avere maturato entro il 31 dicembre 2017 l'anzianità contributiva necessaria, così disancorata da ogni riferimento alla prestazione effettiva di lavoro.

La diversità di trattamento, dunque, incide su un profilo circoscritto della disciplina di deroga prevista anche a beneficio di chi ha conseguito la pensione anticipata dal 2012 al 2014. Peraltro, il presupposto della prestazione effettiva di lavoro, che rappresenta il tratto differenziale tra le due discipline, è stato configurato dal legislatore con una latitudine sempre maggiore, così da non costringere entro limiti troppo angusti l'ambito applicativo della deroga in esame.

Tale diversità di disciplina, legata a un aspetto di dettaglio di una normativa di più ampio respiro, non è idonea a determinare un trattamento complessivamente sperequato dei beneficiari di pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e rispecchia il diverso contesto in cui tali misure hanno trovato applicazione.



Come questa Corte ha affermato con riguardo all'avvicinarsi delle discipline in tema di cumulo tra pensioni e retribuzioni (sentenza n. 416 del 1999, punto 4.1. del Considerato in diritto), le differenze che intercorrono tra i diversi regimi, nell'ambito di interventi di riforma generale che richiedono continui adattamenti, riflettono la mutevole incidenza delle contingenti «emergenze finanziarie».

Anche nel caso di specie, il succedersi nel tempo delle discipline di deroga al regime generale rivela l'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto e preclude una valutazione comparativa con la posizione di chi ha avuto successivamente accesso alla pensione anticipata, in un quadro sensibilmente mutato per l'affievolirsi delle esigenze che avevano giustificato le iniziali misure restrittive. Le scelte discrezionali del legislatore, a questo riguardo, si orientano verso la progressiva attenuazione dell'originario meccanismo di riduzione della pensione anticipata, per poi sancirne il definitivo superamento.

La particolarità della disciplina applicata ai pensionamenti anticipati del 2012, del 2013 e del 2014 si raccorda al carattere necessariamente graduale del percorso di superamento del regime di "penalizzazioni", alla stregua della valutazione dei limiti imposti dalle risorse disponibili.

Si deve da ultimo considerare che la disposizione censurata, in armonia con i principi generali (art. 11 delle disposizioni preliminari codice civile), si limita a sancire l'efficacia solo per il futuro del superamento del requisito della prestazione effettiva di lavoro e a confermare per il passato l'applicazione di una disciplina provvista di valenza generale, già temperata dalle significative esenzioni dell'art. 6, comma 2-*quater*, del d.l. n. 216 del 2011 e comunque contraddistinta da un limitato e tollerabile impatto sul trattamento pensionistico corrisposto.

La scelta di differire al futuro l'efficacia dell'ulteriore deroga non genera, pertanto, una ingiustificata disparità di trattamento e non travalica i limiti di ragionevolezza e proporzionalità che presiedono alla «attuazione graduale» dei principi sanciti dagli artt. 36 e 38 Cost., anche alla luce delle esigenze connesse «alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto, da ultimo ripresa dalla sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», sollevata dal Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

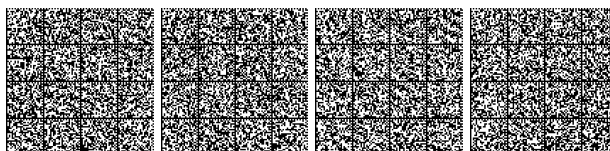
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 105

Sentenza 11 aprile - 23 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maternità e infanzia - Liberi professionisti - Accesso al beneficio dell'indennità di maternità in caso di adozione o affidamento (applicabilità della sentenza n. 385 del 2005).

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), artt. 70 e 72, nel testo antecedente alle modificazioni apportate dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alle modificazioni apportate dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dalla Corte d'appello di Trieste, nel procedimento instaurato da A. C. nei confronti della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, con ordinanza del 9 febbraio 2017, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense;
udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
udito l'avvocato Massimo Luciani per la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 febbraio 2017, iscritta al n. 88 del registro ordinanze del 2017, la Corte d'appello di Trieste ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alle modificazioni apportate dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione



dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui «vietano in sostanza l'erogazione dell'indennità di maternità al padre adottivo anche nel caso in cui la madre abbia rinunciato a detta prestazione».

Il giudice *a quo* prospetta la violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 29, primo comma, 31, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 12 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e agli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

1.1.- La Corte rimettente espone di dover decidere sull'appello proposto da un avvocato iscritto alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, che ha chiesto alla Cassa professionale il riconoscimento dell'indennità di maternità in riferimento all'adozione internazionale di tre minori stranieri e ha dedotto, a fondamento della richiesta, che la moglie ha rinunciato espressamente all'indennità di maternità di sua spettanza.

La richiesta è stata respinta dalla Cassa professionale, con provvedimento confermato dalla sentenza impugnata del Tribunale ordinario di Pordenone, in funzione di giudice del lavoro, sul presupposto che la sentenza di questa Corte n. 385 del 2005, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non prevedono che spetti al padre, in alternativa alla madre, percepire l'indennità di maternità, si configuri come «sentenza additiva di principio» e non sia autoapplicativa.

La Corte rimettente, nella disamina delle ragioni di gravame, muove dalla premessa che il padre possa godere dell'indennità di maternità, in sostituzione della madre, nelle sole ipotesi tassativamente definite dall'art. 70 e, per i casi di affidamento e di adozione, dall'art. 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, che a sua volta rinvia alle disposizioni del citato art. 70 e non prevede l'ipotesi della rinuncia della madre.

Anche l'art. 70, comma 3-ter, del d.lgs. n. 151 del 2001, aggiunto dal d.lgs. n. 80 del 2015 e peraltro *ratione temporis* inapplicabile a una richiesta risalente al 2012, avrebbe contemplato le sole ipotesi della morte, della grave infermità della madre, dell'abbandono, dell'affidamento esclusivo al padre, senza includere la fattispecie della rinuncia della madre.

Il giudice *a quo* argomenta che, con riguardo ai congedi disciplinati dagli artt. 28 e 31 del d.lgs. n. 151 del 2001, la posizione dei genitori è paritaria, in quanto il padre può goderne quando la madre non abbia avanzato la relativa richiesta.

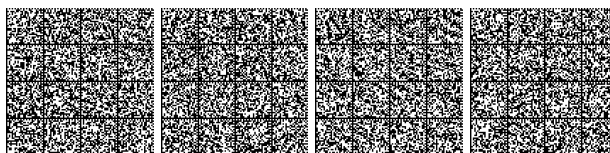
La medesima esigenza di trattamento uniforme dei due genitori si ravviserebbe anche nel caso dell'adozione, «in cui la situazione dei genitori è assolutamente paritaria dal momento, come qui, di ingresso dei figli adottivi in famiglia che costituisce come evidente il momento di partenza della nuova vita familiare». Nell'ipotesi dell'adozione, difatti, l'indennità di maternità non perseguirebbe una funzione di tutela della salute della madre: rivestirebbe rilievo preminente la finalità di garantire al fanciullo «un'assistenza completa [...] nella delicata fase del suo inserimento in famiglia» e dovrebbe essere salvaguardata la libertà dei genitori di scegliere «chi debba assentarsi dal lavoro per assistere il bambino».

1.2.- L'assetto delineato dal legislatore contrasterebbe con l'art. 3, primo e secondo comma, Cost., in quanto, nell'ipotesi di adozione, dovrebbe essere garantita la parità di trattamento dei genitori con riguardo alla fruizione dell'indennità di maternità, così come avviene per i congedi previsti dall'art. 31 del d.lgs. n. 151 del 2011, che attribuisce al padre il diritto al congedo, quando non sia richiesto dalla madre. Nel caso di specie, non si ravviserebbe alcuna ragione «per una tutela diversificata della sola figura materna».

Il rimettente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 29, primo comma, Cost. e argomenta che il diniego dell'indennità di maternità, soprattutto nell'ipotesi di «contestuale ingresso in famiglia [...] di tre figli minori adottivi» pregiudicherebbe il «valore costituzionale del disposto dell'art. 29 I comma Cost. in materia di diritti della famiglia» e precluderebbe «una ragionevole e paritaria soluzione al caso in oggetto».

La disciplina censurata sarebbe lesiva dell'art. 31, primo e secondo comma, Cost., che protegge «la maternità e l'infanzia e, in termini più estesi, la condizione di genitore» «anche con misure economiche e provvidenze». Invero, il diniego dell'indennità di maternità pregiudicherebbe «la formazione di una famiglia, o come qui il suo incremento, [...] e l'adempimento dei compiti genitoriali».

Le disposizioni censurate, nel determinare un trattamento deteriore per il genitore adottivo, si porrebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 12 e 14 della CEDU e agli artt. 21 e 23 della CDFUE. Sarebbero violati, in particolare, il «diritto a contrarre matrimonio ed a fondare una famiglia» (art. 12 della CEDU), il principio «di non discriminazione per ragioni di sesso» (artt. 14 della CEDU e 21 della CDFUE), il principio di «parità fra uomo e donna in materia di lavoro, retribuzione ed occupazione» (art. 23 della CDFUE).



2.- Con atto depositato l'11 luglio 2017, si è costituita la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, e ha chiesto di dichiarare inammissibili e comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Corte d'appello di Trieste, con argomentazioni riprese anche nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

2.1.- In punto di ammissibilità, la Cassa forense osserva che l'ordinanza di rimessione sarebbe carente di motivazione sul profilo della rilevanza e non descriverebbe in modo esauriente la fattispecie concreta, soprattutto per quel che attiene alla posizione assicurativa della moglie del ricorrente.

L'inammissibilità si riscontrerebbe anche sotto un ulteriore profilo. A fronte di vicende risalenti al 2012, il rimettente si limiterebbe a menzionare le disposizioni del d.lgs. n. 151 del 2001, senza chiarire se si tratti della formulazione successiva o precedente alla novella del 2015, e indicherebbe soltanto per relationem il contenuto della disposizione censurata, attraverso il mero richiamo all'interpretazione offerta in primo grado.

Nella memoria illustrativa la difesa della Cassa professionale formula un'ulteriore eccezione di inammissibilità per aberratio ictus e rileva che, in base alla disciplina applicabile *ratione temporis* alle lavoratrici autonome iscritte alla gestione separata (art. 64, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001), il nucleo familiare del ricorrente avrebbe potuto fruire dell'indennità di maternità, commisurata a cinque mensilità, ma non avrebbe potuto beneficiare della «flessibilità nella prestazione (o meno) dell'attività lavorativa nel periodo dell'erogazione dell'indennità».

Il rimettente, pertanto, avrebbe dovuto censurare l'art. 64 del d.lgs. n. 151 del 2001, nella versione applicabile alla vicenda controversa, nella parte in cui esclude tale flessibilità nella prestazione, consentita soltanto a far data dall'entrata in vigore dell'art. 13, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81 (Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato), che ora concede l'indennità di maternità alle lavoratrici iscritte alla gestione separata a prescindere dalla effettiva astensione dall'attività lavorativa.

Anche la motivazione in punto di non manifesta infondatezza, con particolare riguardo alle disposizioni della CEDU e della CDFUE, sarebbe lacunosa. Il giudice *a quo* avrebbe richiamato in modo apodittico una pluralità di parametri costituzionali eterogenei, senza far luce sulle ragioni del contrasto della disposizione censurata con i precepi invocati.

Lacunosa e ambigua sarebbe anche l'individuazione del petitum, in quanto il rimettente non avrebbe specificato il verso dell'addizione richiesta alla Corte e non ne avrebbe chiarito il carattere costituzionalmente imposto.

La questione sollevata sarebbe inammissibile anche per l'omessa sperimentazione di un'interpretazione conforme a Costituzione. Il giudice *a quo* avrebbe trascurato di esplorare una diversa interpretazione del dato normativo, così da riconoscere al ricorrente «a causa della rinuncia della moglie, l'indennità di maternità spettante a quest'ultima, estendendo al libero professionista il trattamento del lavoratore autonomo». Nella memoria illustrativa, si lamenta che il rimettente non abbia approfondito la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, che sancisca il diritto del ricorrente di percepire l'indennità di maternità dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e non già dalla Cassa forense.

2.2.- La questione, nel merito, non sarebbe fondata.

Non sarebbe appropriato il richiamo all'art. 29, primo comma, Cost., che tutela la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, e all'art. 31, primo e secondo comma, Cost. L'ordinamento, nella vicenda in esame, avrebbe riconosciuto all'altro coniuge il beneficio dell'indennità di maternità, preordinato «ad agevolare l'inserimento dei minori nell'ambiente familiare», e avrebbe così già apprestato provvidenze efficaci per la tutela della famiglia.

Neppure il richiamo alla Carta di Nizza sarebbe pertinente, in quanto i diritti fondamentali che essa garantisce sarebbero provvisti di forza precettiva, solo quando una normativa nazionale rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Tale ipotesi non ricorrerebbe nel caso di specie.

La disposizione censurata non recherebbe alcun vulnus al «diritto a contrarre matrimonio ed a fondare una famiglia» (art. 12 della CEDU) e non determinerebbe alcuna discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Convenzione (art. 14 della CEDU).

La sentenza n. 385 del 2005, adottata dal rimettente a sostegno delle censure di violazione dell'art. 3 Cost., demanderebbe comunque al legislatore «il compito di approntare un meccanismo attuativo che consenta anche al lavoratore padre un'adeguata tutela».

Il d.lgs. n. 80 del 2015, nell'estendere e nel differenziare le tutele già accordate dal d.lgs. n. 151 del 2001, avrebbe concesso al padre libero professionista di accedere al beneficio dell'indennità di maternità quando la madre libera professionista non sia in grado di assistere il minore. Sarebbe stata così completata e rafforzata la «rete di solidarietà», che assicura in ogni caso la presenza di una «figura genitoriale in grado di accudire il minore, sgravata dalle incombenze del lavoro (dipendente o libero professionale)».



Sarebbe ininfluyente il fatto che «in via ordinaria il legislatore incardini nella figura femminile della coppia il beneficio legato alla maternità», poiché, nell'essenziale prospettiva della tutela del minore, nella specie efficacemente salvaguardata, «eventuali profili differenziali nel trattamento delle due figure genitoriali sono irrilevanti».

Non sarebbe meritevole di tutela la pretesa di scegliere arbitrariamente, per ragioni di mero calcolo economico, il soggetto chiamato a beneficiare dell'indennità di maternità, tanto più che le libere professioniste e i liberi professionisti «non sopportano l'astensione obbligatoria dal lavoro».

L'odierna disciplina, novellata nel 2015, non presenterebbe, pertanto, i profili di illegittimità costituzionale denunciati dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost.

Quanto alla disciplina previgente, già dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 385 del 2005, la Corte non potrebbe che pronunciare una nuova sentenza additiva di principio, ugualmente sprovvista di immediata efficacia applicativa. Sarebbe necessaria l'interposizione del legislatore, per definire le modalità di erogazione dell'indennità «in modo coerente con l'interesse pubblico e di tutte le parti coinvolte» e per individuare, tra molteplici alternative, i parametri di calcolo dell'indennità di paternità e l'ente obbligato a sostenere l'onere assistenziale.

La scelta di far gravare tale onere sulla cassa professionale, alimentata dalla solidarietà della categoria, non solo esulerebbe dalle soluzioni costituzionalmente obbligate, ma sarebbe arbitraria, perché dipenderebbe dalla casuale decisione del professionista iscritto o «ancor più paradossalmente» del coniuge che iscritto non sia.

La stessa Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 15 gennaio 2013, n. 809, avrebbe escluso il diritto del padre libero professionista di percepire l'indennità di maternità in aggiunta a quella erogata alla madre adottiva. Il principio di alternatività nel godimento del beneficio in esame non implicherebbe il diritto di scegliere liberamente l'ente previdenziale chiamato a corrispondere il trattamento, «secondo calcoli di convenienza economica incompatibili con la natura pubblicistica e solidaristica della tutela previdenziale e assistenziale», in una logica improntata a uno «shopping delle tutele».

3.- All'udienza pubblica del 10 aprile 2018, la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense ha ribadito le conclusioni e le argomentazioni svolte negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Trieste dubita della legittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alle modificazioni apportate dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

Il giudice *a quo* censura le disposizioni in esame nella parte in cui «vietano in sostanza l'erogazione dell'indennità di maternità al padre adottivo anche nel caso in cui la madre abbia rinunciato a detta prestazione».

Il divieto di corrispondere l'indennità di maternità al padre adottivo, in sostituzione della madre che rinunci a tale trattamento, contrasterebbe con l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione. Nell'ipotesi di adozione, dovrebbe essere garantita la parità di trattamento dei genitori con riguardo alla fruizione dell'indennità di maternità, così come avviene per i congedi previsti dall'art. 31 del d.lgs. n. 151 del 2011, che attribuisce al padre il diritto al congedo, quando non sia richiesto dalla madre. Nel caso di specie, non si ravviserebbe alcuna ragione «per una tutela diversificata della sola figura materna».

Il rimettente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 29, primo comma, Cost., sul presupposto che il diniego dell'indennità di maternità, soprattutto nell'ipotesi di «contestuale ingresso in famiglia [...] di tre figli minori adottivi», pregiudichi il «valore costituzionale del disposto dell'art. 29 I comma Cost. in materia di diritti della famiglia» e sia di ostacolo a «una ragionevole e paritaria soluzione al caso in oggetto».

La disciplina censurata sarebbe lesiva dell'art. 31, primo e secondo comma, Cost., che protegge «la maternità e l'infanzia e, in termini più estesi, la condizione di genitore» «anche con misure economiche e provvidenze». Invero, il diniego dell'indennità di maternità pregiudicherebbe «la formazione di una famiglia, o come qui il suo incremento, e l'adempimento dei compiti genitoriali».

Le disposizioni censurate, nel determinare un trattamento deteriore per il genitore adottivo, si porrebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 12 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei



diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Sarebbero violati il «diritto a contrarre matrimonio ed a fondare una famiglia» (art. 12 della CEDU), il principio «di non discriminazione per ragioni di sesso» (artt. 14 della CEDU e 21 della CDFUE), il principio di «parità fra uomo e donna in materia di lavoro, retribuzione ed occupazione» (art. 23 della CDFUE).

2.- La Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in ragione dell'omessa motivazione sulla rilevanza, dell'indicazione equivoca della disposizione censurata e dell'aberratio ictus.

Tali eccezioni, che precluderebbero in radice lo scrutinio di questa Corte e investono a vario titolo il profilo pregiudiziale della rilevanza, devono essere esaminate preliminarmente e sono da disattendere.

2.1.- La Cassa forense lamenta che il giudice *a quo* non abbia neppure fatto parola del requisito della rilevanza e osserva che tale lacuna, in virtù del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, non può essere colmata dall'esame diretto degli atti di causa.

L'eccezione non è fondata.

La motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale.

Nel caso di specie, il carattere pregiudiziale della questione emerge con chiarezza dalla descrizione della fattispecie che ha svolto il rimettente.

Il giudice *a quo* evidenzia che la madre adottiva ha rinunciato all'indennità di maternità prevista dagli artt. 70 e seguenti del d.lgs. n. 151 del 2001 e che il padre adottivo ha chiesto alla Cassa professionale di poterne fruire in alternativa alla madre, in ossequio alle enunciazioni di principio della sentenza n. 385 del 2005. La domanda è stata respinta in primo grado, sul presupposto che la declaratoria di illegittimità costituzionale comunque richieda un espresso intervento del legislatore, e tale statuizione è stata impugnata dal ricorrente con il primo motivo di gravame.

La Corte rimettente, con una motivazione non implausibile, ha dato conto delle ragioni che inducono a dare applicazione agli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, disposizioni invocate dal ricorrente a sostegno della domanda e poste dallo stesso giudice di primo grado a fondamento della sentenza impugnata.

Il giudice *a quo*, inoltre, specifica che il vaglio di legittimità costituzionale è richiesto a questa Corte anche sull'art. 70 del d.lgs. n. 151. L'art. 72, nel regolare l'indennità di maternità spettante, nel caso di filiazione adottiva, alle libere professioniste iscritte a forme obbligatorie di previdenza, sarebbe modellato sulla disciplina generale dettata dall'art. 70 per la filiazione biologica.

2.2.- La Cassa forense assume che l'ordinanza di rimessione non sia univoca nell'individuare l'oggetto della censura e nell'indicare «quale formulazione degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001 sia ritenuta applicabile al caso di specie».

Il rimettente descrive la fattispecie in modo tale da non destare incertezze in ordine alle censure degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, nella formulazione antecedente alle innovazioni recate dal d.lgs. n. 80 del 2015.

Il rimettente pone in risalto, in primo luogo, il dato temporale e sottolinea che «la domanda di prestazione risale all'anno 2012 e quindi a prima della novella del 2015 di cui al d.lgs. 80». Questo dato cronologico, di per sé inequivocabile, è poi avvalorato dall'osservazione che le censure si indirizzano contro la normativa «in base all'interpretazione datane in I grado», ovvero con riferimento a una sentenza che, nella ricostruzione degli antecedenti processuali delineata dal rimettente, risale al 28 gennaio 2015, ben prima dell'entrata in vigore, il 25 giugno 2015, delle nuove disposizioni (art. 28 del d.lgs. n. 80 del 2015).

Il giudice *a quo* ha dunque inteso menzionare la normativa del 2015 ad abundantiam, a sostegno della notazione che neanche tale disciplina varrebbe a tutelare la posizione del ricorrente, poiché non sancisce una perfetta equivalenza tra padre e madre adottivi nell'accesso al beneficio dell'indennità di maternità. Pertanto, la normativa sopravvenuta è inapplicabile *ratione temporis* ed esula dallo scrutinio demandato a questa Corte.

2.3.- Nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza la Cassa forense ha rilevato inoltre che, in base alla disciplina applicabile *ratione temporis* alle lavoratrici autonome iscritte alla gestione separata (art. 64, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001), il nucleo familiare del ricorrente non avrebbe potuto beneficiare della «flessibilità nella prestazione (o meno) dell'attività lavorativa nel periodo dell'erogazione dell'indennità». Solo con l'entrata in vigore dell'art. 13, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81 (Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale



e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato), tale flessibilità sarebbe stata pienamente garantita e l'indennità di maternità sarebbe stata riconosciuta alle lavoratrici iscritte alla gestione separata, a prescindere dalla effettiva astensione dall'attività lavorativa.

Il rimettente, dunque, avrebbe dovuto censurare l'art. 64, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella formulazione applicabile alla fattispecie controversa, nella parte in cui preclude la flessibilità nella prestazione dell'attività lavorativa nel periodo dell'erogazione dell'indennità.

Una tale eccezione di aberratio ictus non coglie nel segno.

Le censure del rimettente non si concentrano sulla flessibilità nella prestazione dell'attività lavorativa, aspetto estraneo al tema del decidere devoluto al vaglio di questa Corte, quanto piuttosto sulla mancata equiparazione di madre e padre adottivi nel godimento dell'indennità di maternità, in coerenza con le enunciazioni della sentenza n. 385 del 2005.

3.- Di quest'ultima pronuncia, tuttavia, il rimettente non valuta appieno le implicazioni. Le carenze del percorso argomentativo seguito finiscono per riverberarsi sulla ammissibilità stessa della questione proposta.

3.1.- Con la sentenza n. 385 del 2005, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, «nella parte in cui non prevedono il principio che al padre spetti di percepire in alternativa alla madre l'indennità di maternità, attribuita solo a quest'ultima».

Essa è pervenuta a tale conclusione sulla base del rilievo che il d.lgs. n. 151 del 2001 ha riconosciuto il diritto all'indennità al padre adottivo o affidatario lavoratore dipendente e l'ha escluso per quanti esercitano una libera professione.

Tale disparità «rappresenta un vulnus sia del principio di parità di trattamento tra le figure genitoriali e fra lavoratori autonomi e dipendenti, sia del valore della protezione della famiglia e della tutela del minore» e contraddice la *ratio* degli istituti a tutela della maternità, che «non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna, ma sono destinati alla difesa del preminente interesse del bambino “che va tutelato non solo per ciò che attiene ai bisogni più propriamente fisiologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della sua personalità” (sentenza n. 179 del 1993)» (sentenza n. 385 del 2005, punto 6. del Considerato in diritto).

L'astensione dal lavoro, nei casi dell'affidamento e dell'adozione, si prefigge di garantire «una completa assistenza al bambino nella delicata fase del suo inserimento nella famiglia» e l'effettiva parità di trattamento tra i genitori, liberi di accordarsi sull'organizzazione familiare più adeguata, risponde al preminente interesse del minore (sentenza n. 385 del 2005, punto 6. del Considerato in diritto), come ribadito da questa Corte anche nella sentenza n. 285 del 2010.

Si è inoltre specificato che «[n]el rispetto dei principi sanciti da questa Corte, rimane comunque riservato al legislatore il compito di approntare un meccanismo attuativo che consenta anche al lavoratore padre un'adeguata tutela» (sentenza n. 385 del 2005, punto 6. del Considerato in diritto).

3.2.- La Corte rimettente ricorda che il Tribunale ordinario di Pordenone ha negato al padre l'indennità di maternità, poiché ha ravvisato nella sentenza n. 385 del 2005 una «sentenza additiva di principio», che richiede l'interposizione del legislatore, e puntualizza inoltre che il ricorrente, con il primo motivo di gravame, ha prospettato la violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale.

Il giudice *a quo* argomenta che «l'intervento della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n. 385/2005 richiamata dall'attore ha natura non certo autoapplicativa essendo comunque necessario un intervento legislativo sul tema (vedi, sul tema ed in tale preciso senso, Cass. 8594/2016)» e, su tale presupposto, sollecita una nuova pronuncia di questa Corte, calibrata sulla specifica vicenda sottoposta al suo giudizio, concernente un padre libero professionista che intenda conseguire l'indennità di maternità al posto della madre che a tale indennità abbia rinunciato.

3.3.- La Corte rimettente prende le mosse dall'erroneo presupposto che, in difetto di un intervento del legislatore, il principio enunciato da questa Corte con la sentenza n. 385 del 2005 non dispieghi alcuna influenza sulla definizione della vicenda controversa.

Al contrario, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, riguardanti i liberi professionisti iscritti a enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza, la regola che preclude al padre adottivo il godimento dell'indennità di maternità, in posizione di parità con la madre, ha cessato di avere efficacia e non può più ricevere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (artt. 136 Cost. e 30 della legge 11 marzo 1953 n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

In continuità con la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 295 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto), si deve affermare che le dichiarazioni di illegittimità costituzionale corredate dall'aggiunta di un principio, enunciato in maniera puntuale e quindi suscettibile di diretta applicazione, impongono di ricercare all'interno del sistema la solu-



zione più corretta (sentenza n. 32 del 1999, punto 6. del Considerato in diritto), anche quando la sentenza ne ha rimesso l'attuazione al legislatore. È dovere del giudice, chiamato ad applicare la Costituzione e le sentenze che questa Corte adotta a garanzia della stessa, fondare la sua decisione sul principio enunciato, che è incardinato nell'ordinamento quale regola di diritto positivo, ancor prima che il legislatore intervenga per dare ad esso piena attuazione.

In tale direzione, del resto, si è già orientato il diritto vivente, quando ha affermato che, nelle more dell'intervento legislativo, la norma applicabile, idonea a produrre effetti nell'ordinamento, è solo quella che si ispira al principio enunciato da questa Corte (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 25 gennaio 2017, n. 1946).

Nel caso in discussione, questa circostanza si è verificata in modo inequivocabile.

Questa Corte non può dunque pronunciarsi una seconda volta, come richiede il giudice *a quo*, indotto dalla considerazione che non si possa altrimenti dirimere la controversia pendente (in termini analoghi, sentenza n. 295 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto, ripresa dalla sentenza n. 74 del 1996, punto 2. del Considerato in diritto).

Il principio di parità tra i genitori adottivi conforma, difatti, la disciplina dell'indennità di maternità, che oramai vive nell'ordinamento, innervata dal principio ordinatore che questa Corte ha introdotto, come peraltro affermato anche dalla Corte di cassazione in una pronuncia recente (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 27 aprile 2018, n. 10282).

In conclusione, al principio, enunciato in maniera puntuale nei termini di una perfetta parità tra i genitori adottivi, il giudice dovrà dunque fare riferimento per individuare un criterio di giudizio della controversia che è chiamato a decidere.

3.4.- Ogni altro possibile profilo di inammissibilità resta assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 70 e 72 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alle modificazioni apportate dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), sollevate dalla Corte d'appello di Trieste, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 29, primo comma, 31, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 12 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 106

Sentenza 10 aprile - 24 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia residenziale pubblica - Accesso dei soggiornanti di lungo periodo alla procedura per l'assegnazione degli alloggi - Residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale, in regola con la normativa statale in materia di immigrazione.

- Legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», art. 4, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 3-7 agosto 2017, depositato in cancelleria l'8 agosto 2017, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2017

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto, con il ricorso in epigrafe, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per



l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», che modifica l'art. 5, comma 1, lettera a), della predetta legge regionale n. 10 del 2004, introducendo il requisito temporale della regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi, al fine dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica», da parte di cittadini di paesi extracomunitari.

1.1.- La disposizione regionale oggetto della modifica in questione prevedeva, tra le condizioni per partecipare all'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica, quella «di stranieri titolari di carta di soggiorno o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».

L'impugnato art. 4, comma 1, della legge n. 13 del 2017 stabilisce, ora che, nel testo di quella precedente disposizione, «le parole da: “titolari di carta di soggiorno” a “lavoro autonomo”, sono sostituite dalle seguenti: “regolarmente residenti da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale in regola con la normativa statale in materia di immigrazione”».

1.2.- In tale sostituzione, appunto, il ricorrente ravvisa un vulnus all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, recepita con decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Il sistema normativo interno, integrato con quello di derivazione dell'Unione europea - argomenta, infatti, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri - prevede che «lo status di soggiornante di lungo periodo, con la connessa equiparazione ai cittadini ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, può essere acquisito dal cittadino di paese terzo a partire, al più tardi, da cinque anni e otto giorni dal suo ingresso regolare nello Stato». Viceversa, per effetto della legge impugnata, i soggiornanti di lungo periodo nella Regione Liguria non disporrebbero del medesimo diritto dei cittadini, «in quanto a questo fine debbono cumulare un ulteriore, cospicuo, periodo di residenza rispetto a quello necessario ad attribuire loro la qualifica di soggiornante di lungo periodo». Da qui, dunque, sempre secondo il ricorrente, il carattere discriminatorio della disposizione, per tal profilo sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, in quanto «introduce un requisito aggiuntivo non necessario allo scopo di garantire un idoneo collegamento o radicamento tra il richiedente e il territorio regionale; e con ciò si pone in contrasto con i richiamati principi derivanti dal diritto dell'Unione europea».

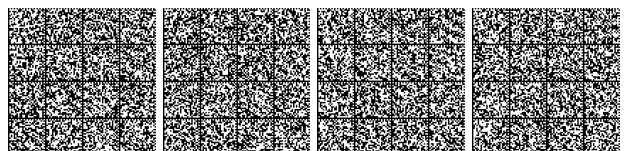
2.- Si è costituita la Regione Liguria, contestando la fondatezza della impugnativa.

La resistente richiama, in premessa, la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 222 del 2013 e n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008) che, in tema di politiche abitative, consente alle Regioni di prendere in considerazione l'aspetto del radicamento territoriale quale condizione per l'accesso ad un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo come l'abitazione.

Sostiene poi di essersi, comunque, mossa «all'interno dell'alveo tracciato dalla stessa normativa statale». E fa, all'uopo, riferimento al cosiddetto “Piano Casa”, di cui all'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Anche ai fini dell'accesso all'edilizia abitativa, che il piano suddetto è volto ad incrementare, ed alle connesse misure di sostegno economico, è parimenti, infatti, richiesto - sottolinea la difesa della Regione - che, ove si tratti di «immigrati regolari a basso reddito», questi siano «residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione». «Esempio» questo - aggiunge ancora la resistente con successiva memoria - di esercizio di quella «riserva di disporre diversamente» (relativamente ai soggiornanti di lungo periodo) che lo stesso d.lgs. n. 3 del 2007 prevede sub lettera c) del comma 12 del novellato suo art. 9.

Considerato in diritto

1.- L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e



modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo), modifica, tra l'altro, l'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge regionale n. 10 del 2014, stabilendo che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari (che la norma modificata individuava nella titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa) sia ora, invece, sostituito dalla regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale».

2.- Nell'impugnare, con il ricorso in epigrafe, detta norma regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri ne denuncia il contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, recepita con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

3.- La questione è fondata.

3.1.- La direttiva 2003/109/CE, come sopra recepita - evocata dal ricorrente come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., addebitata all'impugnata legge regionale - riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni (art. 4); prevede poi che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11), tra i quali rientra l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, come testualmente conferma la lettera *f*) del suo art. 11, con il riferirsi alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio».

La direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 3 del 2007, che ha modificato l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, in senso conforme a quello indicato dalla direttiva. Per l'effetto, anche nell'ordinamento italiano, il cittadino di paese terzo, che sulla base di un permesso di soggiorno in corso di validità risieda nello Stato per almeno cinque anni, può acquistare, nel concorso degli altri requisiti di legge, lo status di soggiornante di lungo periodo (che gli viene riconosciuto dal questore mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno), ed acquista, con ciò, anche il diritto all'assegnazione degli alloggi di ERP in condizioni di parità con i cittadini.

3.2.- Diversamente, la disposizione censurata prescrive - per i soggiornanti di lungo periodo nella Regione Liguria (che possono comunque divenire tali in base ad un periodo quinquennale di residenza in Italia) - un ben più esteso requisito temporale (dieci anni) ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

E ciò, appunto, ne innesca il manifesto contrasto con le richiamate disposizioni della direttiva 2003/109/CE, come recepita dal d.lgs. n. 3 del 2007 e, per relationem, con l'art. 117, primo comma, Cost.

3.3.- È pur vero che, come osservato in contrario dalla resistente, lo stesso novellato art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 contiene una espressa riserva di «diversamente disporre» in tema di accesso dei soggiornanti di lungo periodo alla procedura di ottenimento di alloggi di ERP e richiede, a tal fine, che «sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale». Ed è altresì vero che questa Corte, in altre occasioni, ha affermato che le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (sentenza n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008); e, in linea con tale affermazione, ha argomentato che l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia. Ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sentenza n. 222 del 2013).

3.4.- Con riguardo ad una legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio» (sentenza n. 168 del 2014).



Una tale valutazione di irragionevolezza e di mancanza di proporzionalità (risolventesi in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari) è tanto più riferibile alla disposizione in esame, la quale - ai fini del diritto sociale all'abitazione che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato - richiede, per questi ultimi, un periodo di residenza ancor più elevato (dieci anni consecutivi). E ciò (diversamente dalla legge valdostana) senza neppure prevedere che tale decennale residenza sia trascorsa nel territorio della Regione Liguria, facendo non coerentemente riferimento alla residenza nell'intero territorio nazionale, ancorché sia poi la stessa legge impugnata, per quanto riguarda la prova del "radicamento" con il «bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando», a fissare un requisito di residenza di «almeno cinque anni» (art. 5, comma 1, lettera b, della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, come, a sua volta, modificato dalla legge reg. Liguria n. 13 del 2017).

3.5.- Non maggior pregio, ha, da ultimo, anche il riferimento comparativo che la difesa della Regione fa al cosiddetto "Piano Casa", di cui all'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Tale normativa, nell'includere gli «immigrati regolari a basso reddito» tra le categorie di soggetti che possono beneficiare del "Piano casa", richiede bensì, per gli stessi, una residenza «da almeno dieci anni nel territorio nazionale», ma ciò - diversamente dalla odierna legge della Regione Liguria - come requisito (non già cumulativo, bensì) solo "alternativo" rispetto al requisito, di per sé sufficiente, della residenza «da almeno cinque anni nella medesima regione» (art. 11, comma 2, lettera g, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito).

4.- L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria, n. 13 del 2017 è, dunque, costituzionalmente illegittimo per non superabile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli evocati parametri interposti.

Poiché la norma dichiarata incostituzionale aveva come unico contenuto la sostituzione testuale di alcune parole nella lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 10 del 2014, il precetto in tale disposizione espresso rimane in vigore nel testo originario (sentenza n. 58 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

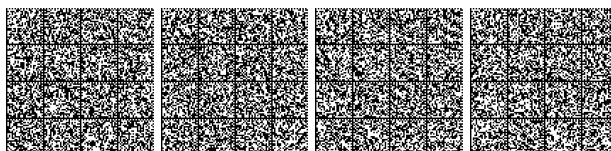
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 107

Sentenza 10 aprile - 25 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Asili nido - Ammissione al servizio - Attribuzione di un titolo di precedenza ai figli di genitori che risiedono in Veneto o che vi svolgono un'attività lavorativa ininterrottamente da almeno quindici anni.

- Legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), art. 1, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32, introducendovi la lettera *b*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, spedito per la notificazione il 26 aprile 2017, depositato in cancelleria il 2 maggio 2017, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.

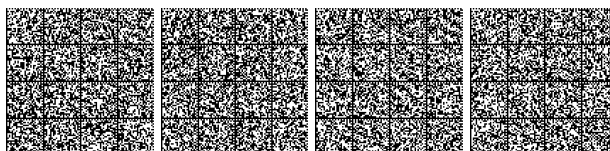
Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

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

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera *b*). La difesa erariale riferisce che, prima della modifica, l'art. 8 della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 ammetteva all'asilo nido i bambini di età non inferiore a tre mesi e non superiore a tre anni e, al comma 4, riconosceva «titolo di precedenza all'ammissione» ai «bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale». Dopo la modifica introdotta dalla disposizione



impugnata, l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 dispone quanto segue: «4. Hanno titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido nel seguente ordine di priorità: *a)* i bambini portatori di disabilità; *b)* i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione».

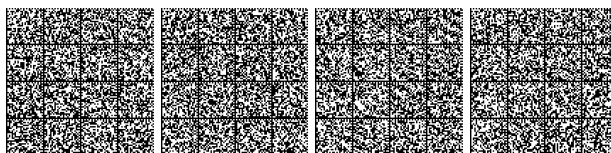
Il Governo contesta specificamente il criterio di precedenza di cui alla lettera *b)*, denunciando diversi vizi di illegittimità costituzionale.

1.1.- In primo luogo, tale norma violerebbe l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione. L'Avvocatura generale dello Stato, basandosi sui lavori preparatori, ritiene che la norma abbia lo scopo di "privilegiare" le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano in Veneto da almeno quindici anni o ivi risiedano da almeno quindici anni rispetto alle famiglie con reddito più basso, in cui un genitore non lavora, che non siano radicate in Veneto da almeno quindici anni. Il Governo ritiene violato l'art. 3 Cost. perché non si potrebbe differenziare, da un lato, la situazione dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da almeno quindici anni e, dall'altro, le seguenti situazioni: quella dei «figli di genitori di cui uno solo sia residente in Veneto, e magari sia il genitore con cui il figlio convive, o dei figli di genitori di cui uno solo sia occupato in Veneto»; quella «dei figli su cui eserciti la responsabilità genitoriale un solo genitore residente o occupato in Veneto (essendo l'altro genitore ignoto o deceduto o decaduto dalla responsabilità genitoriale)»; quella «dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da meno di quindici anni, ma comunque da un periodo significativo (o dei figli di genitori che non possono accumulare periodi così lunghi di lavoro nella stessa regione perché occupati in attività che comportano frequenti mutamenti di sede)». Il Governo sostiene poi che non si potrebbe differenziare la situazione dei figli di genitori residenti o occupati in Veneto da almeno quindici anni, «quale che sia la loro capacità economica», e quella «dei figli di genitori di capacità economica ridotta, attestata dall'ISEE o da altri indici, come lo stato di disoccupazione», oppure quella «del bambino privo di entrambi i genitori».

Il fatto che lo stato di residenza o di occupazione in Veneto si sia protratto, per entrambi i genitori, per un dato periodo di tempo (quindici anni) non sarebbe idoneo, per l'Avvocatura, «a dimostrare che i figli di tali genitori esprimano una necessità di fruire del servizio degli asili nido pubblici maggiore» rispetto ai figli dei genitori che si trovino in una delle situazioni sopra descritte. Il criterio utilizzato dalla norma, dunque, sarebbe illegittimo perché non presenterebbe «alcun percepibile collegamento logico né con le esigenze formative del bambino, né con le esigenze educative ed economiche dei genitori». La norma determinerebbe una differenziazione arbitraria, in contrasto con l'art. 3 Cost.

In secondo luogo, la norma impugnata violerebbe l'art. 3, primo e secondo comma, Cost. anche «inteso come canone di ragionevolezza e proporzionalità della legislazione, in rapporto agli obiettivi sociali che la legge persegue». Poiché, secondo l'Avvocatura, beneficiario principale del servizio è il bambino, mentre i genitori sono beneficiari "di riflesso", sarebbe «manifestamente irragionevole subordinare la precedenza nelle graduatorie ad una condizione, come la durata per almeno quindici anni della residenza o dell'occupazione nella regione, che può riguardare soltanto i genitori ed è, ovviamente, del tutto estranea alla condizione specifica del bambino». Comunque, anche a voler considerare il solo interesse "riflesso" dei genitori, sarebbe «manifestamente irragionevole svincolare del tutto la selezione da criteri di natura economica, riferiti al reddito o al patrimonio della famiglia». I criteri della protratta residenza e della protratta occupazione nel territorio regionale possono portare, secondo il Governo, «a privilegiare situazioni familiari economicamente migliori e a discriminare situazioni familiari economicamente più precarie», il che non sarebbe «razionalmente giustificabile, anche in considerazione del fatto [...] che con gli asili nido pubblici concorre l'offerta delle strutture private, senz'altro accessibili alle famiglie con redditi più elevati».

L'Avvocatura aggiunge poi che, «anche a voler ammettere, in subordine, che la durata della residenza o dell'occupazione nel territorio regionale possa costituire (il che non è) un criterio selettivo logicamente congruo rispetto all'obiettivo di graduare gli aspiranti al servizio degli asili nido pubblici, appare palese come una durata pari addirittura a quindici anni sia eccessiva e comunque fonte di applicazioni irrazionali». Il requisito della residenza o dell'occupazione per quindici anni sarebbe irragionevole anche perché non sarebbe neppure idoneo a dare una preferenza ai soggetti "radicati" in Veneto. Infatti, nel caso in cui il periodo debba calcolarsi con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, «la norma favorirebbe indebitamente i nati in Veneto, che è plausibile che vi abbiano risieduto per i primi quindici anni di vita, attribuendo loro "de futuro" un "diritto di prelazione" esercitabile anche molti anni dopo, semplicemente tornando a risiedere in Veneto per un breve periodo, una volta divenuti genitori, magari dopo una lunga assenza che non è certo indice di radicamento territoriale». Nel caso in cui, invece, il periodo debba calcolarsi con riferimento ad entrambi i genitori («nel senso che non i singoli componenti bensì la "coppia" in quanto tale deve avere risieduto o essere stata occupata in Veneto per almeno quindici anni»), la norma «si rivelerebbe completamente inutile per tutti i genitori che, come è statisticamente normale, siano divenuti tali prima che siano decorsi quindici anni di residenza comune o di occupazione continuativa». In entrambe le ipotesi (calcolo "separato" o "congiunto" del



periodo di quindici anni), il requisito in questione verrebbe poi «a costituire un disincentivo a divenire genitori prima di avere accumulato una anzianità lavorativa di almeno quindici anni», così contraddicendo «una delle finalità proprie del sistema degli asili nido, che è quella di favorire, contemporaneamente, il lavoro e la natalità»: di qui un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma impugnata.

L'Avvocatura precisa poi che la violazione dell'art. 3 Cost. sussisterebbe anche qualora si interpretasse la disposizione impugnata nel senso che il titolo di precedenza spetta non solo a chi ha entrambi i genitori residenti o occupati in Veneto da almeno quindici anni, ma anche a chi ha un solo genitore rispondente a tali requisiti. In tal caso, sarebbero comunque discriminati «i bambini privi di entrambi i genitori» e quelli che non hanno neppure un genitore residente o occupato in Veneto da almeno 15 anni. Inoltre, sarebbe pur sempre manifestamente irrazionale un criterio di preferenza «basato sulla durata della residenza o dell'occupazione nella regione del genitore, anziché sulla condizione del bambino, e sulla completa esclusione di qualsiasi rilievo della situazione economica del genitore», e sarebbe pur sempre «eccessiva» la durata del periodo di residenza o di occupazione richiesto. Anzi, qualora fosse sufficiente la residenza o l'occupazione protratta in Veneto in capo a un solo genitore, si «amplierebbe l'area delle situazioni indebitamente privilegiate».

1.2.- Il Governo lamenta poi la violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., in quanto il criterio di precedenza individuato dalla norma impugnata frustrerebbe «i valori costituzionali ivi codificati della tutela dell'infanzia e della promozione dei necessari istituti»: «[u]na disciplina che porta a formare le graduatorie di ammissione agli asili nido basandosi sulle condizioni di residenza e di lavoro dei genitori [...], mentre trascura del tutto di considerare la condizione dei bambini», confliggerebbe con i valori suddetti.

1.3.- Ancora, la norma impugnata violerebbe gli articoli 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto ostacolerebbe «il trasferimento in Veneto di famiglie che nella propria regione di residenza o di lavoro godano di provvidenze simili, in quanto con il trasferimento in Veneto le perderebbero (non potendole riacquistare prima di quindici anni)», e, reciprocamente, costituirebbe «un incentivo indebito [...] a non lasciare il Veneto per coloro che già vi risiedono o vi lavorino».

1.4.- Infine, la norma in questione violerebbe il diritto dell'Unione europea (art. 117, primo comma, Cost.), sotto diversi profili.

In primo luogo, essa contrasterebbe «con la normativa europea in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari» (art. 21, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 137). Il requisito preferenziale, «richiedendo un periodo così prolungato, eccede quanto necessario al raggiungimento del legittimo obiettivo di accertare l'esistenza di un nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato membro competente, ovvero di preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale».

Inoltre, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), dal momento che l'art. 24 della citata direttiva «garantisce parità di trattamento ai cittadini di Stati membri che risiedono da più di tre mesi in un diverso Stato membro, [...] rispetto ai cittadini dello Stato ospitante, senza esigere alcun periodo pregresso di residenza a tal fine». Dunque, la norma in questione discriminerebbe «tutti i cittadini dell'Unione che soggiornino in Veneto da più di tre mesi o comunque che abbiano ottenuto il diritto di soggiorno permanente, non avendo però maturato 15 anni di residenza anche non continuativa o di lavoro continuativo in Veneto».

Ancora, la norma *de qua* discriminerebbe i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, «i quali, secondo quanto previsto dall'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*)», della direttiva 2003/109/CE, recepita con decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, trascorsi cinque anni di soggiorno regolare sull'intero territorio nazionale (non necessariamente tutti in un'unica regione), dovrebbero godere dello stesso trattamento dei cittadini nazionali sia per quanto riguarda «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale», sia per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi».

L'Avvocatura ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 168 del 2014, ha ritenuto contrastante con le citate norme europee una legge valdostana che subordinava ad una residenza minima di otto anni nella regione l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

2.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio con memoria depositata il 5 giugno 2017.

Con riferimento alla asserita violazione del principio di uguaglianza, la Regione rileva che la norma impugnata «non prevede un criterio selettivo di accesso al servizio di asilo nido, ma unicamente introduce un canone preferenziale basato sul radicamento familiare e lavorativo nel territorio regionale»; essa, cioè, non preclude ad alcuno l'accesso agli asili nido, ragion per cui non potrebbe produrre alcuna discriminazione. Inoltre, la Regione osserva che l'erogazione



del servizio di asilo nido non è obbligatoria. Il legislatore regionale avrebbe esercitato la propria potestà discrezionale, dando precedenza «a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia». La norma non sarebbe affetta da «palese irrazionalità». Inoltre, essa non discriminerebbe il bambino orfano di un genitore o di entrambi perché la locuzione genitori si riferirebbe «ai soggetti esercenti la potestà genitoriale, a qualunque titolo ciò avvenga e pur anche nel caso in cui vi sia un solo “genitore”».

Quanto alla violazione del principio di ragionevolezza, la Regione osserva, da un lato, che «gli asili nido pubblici, per espressa previsione della legge statale [legge 6 dicembre 1971, n. 1044 «Piano quinquennale per l’istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato»], non sono teleologicamente diretti a soddisfare in via esclusiva e prioritaria un interesse formativo del bambino, ma invece sono rivolti a garantire una adeguata assistenza familiare e di promozione del lavoro, soprattutto muliebre, cui accede necessariamente un esito di socializzazione e formazione educativa»; dall’altro, che i comuni hanno potestà regolamentare in materia di asili nido pubblici, potendo prevedere criteri reddituali di graduazione delle domande.

Con riferimento alla asserita violazione dell’art. 31 Cost., la Regione ribadisce che la norma impugnata non fissa un criterio di ammissione ma solo di precedenza e che la disciplina degli asili nido serve a tutelare l’infanzia «solo in via indiretta». Inoltre, osserva che l’art. 31 Cost. sarebbe una norma «programmatica», inidonea a incidere sul contenuto di istituti che non tocchino diritti fondamentali dei bambini.

La censura relativa agli artt. 16 e 120 Cost. è giudicata dalla Regione «inverosimile», non potendo un criterio di preferenza nell’accesso agli asili nido condizionare la scelta di trasferirsi in Veneto. L’argomento dell’Avvocatura impedirebbe agli enti territoriali di prevedere qualsiasi forma di agevolazione economica a favore dei residenti.

Infine, con riferimento alla questione concernente l’art. 117, primo comma, Cost., la Regione rileva che la norma impugnata non viola le norme europee invocate perché «il criterio selettivo opera nei confronti sia dei cittadini sia dei non cittadini», per cui «nessuna discriminazione può ipotizzarsi».

3.- La Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa il 20 marzo 2018. In essa afferma che la norma impugnata «non prevede un criterio escludente, ma unicamente un criterio suppletivo di preferenza a parità di condizioni per accedere agli asili nido», cioè un criterio «che opera solo secondariamente e unicamente dopo che i soggetti richiedenti siano già stati selezionati secondo i criteri primari diretti a valorizzare il bisogno di accedere al servizio per l’infanzia». Tale interpretazione della disposizione impugnata sarebbe confermata dalla concreta applicazione che ne hanno fatto i comuni veneti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l’art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l’art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera *b*).

Per effetto della disposizione impugnata, l’art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 dispone quanto segue: «4. Hanno titolo di precedenza per l’ammissione all’asilo nido nel seguente ordine di priorità: *a*) i bambini portatori di disabilità; *b*) i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione».

Il ricorrente ritiene che il criterio di precedenza fissato alla lettera *b*) sia incostituzionale per violazione delle seguenti norme: *a*) art. 3 della Costituzione, con riferimento sia al principio di uguaglianza sia a quello di ragionevolezza; *b*) art. 31, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata frustrerebbe il valore costituzionale della tutela dell’infanzia; *c*) artt. 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata ostacolerebbe la libertà di circolazione; *d*) art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata violerebbe l’art. 21 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 137, in materia di libertà di circolazione; l’art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; l’art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della



direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

2.- Prima di esaminare le questioni di costituzionalità sollevate nel ricorso, è opportuno definire l'esatto significato della disposizione impugnata.

In primo luogo, si deve osservare che l'interpretazione proposta dalla Regione nella memoria integrativa non risulta coerente con la portata della disposizione impugnata. Questa non prevede un criterio meramente sussidiario, destinato a operare per i soggetti che si trovino a parità di punti, ma fissa un «titolo di precedenza» che prevale sui criteri fissati dai singoli comuni. Ciò risulta dalla formulazione della disposizione, che non accenna al presunto carattere sussidiario del criterio, e dall'accostamento al titolo di precedenza rappresentato dalla disabilità, che certamente opera in via prevalente e non sussidiaria; trova inoltre conferma nei lavori preparatori della legge, che sono coerenti con l'interpretazione sostenuta dalla Regione nella memoria di costituzione e non offrono alcuno spunto a sostegno dell'interpretazione adeguatrice prospettata nella memoria integrativa.

Il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata opera a favore del complesso dei bambini figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo. Il periodo di quindici anni deve essere calcolato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, e non alla coppia, e il termine «genitori» è da intendere in modo conforme alla lettera, cioè nel senso che la precedenza non spetta a chi ha due genitori di cui uno solo radicato da lungo tempo in Veneto. Un'interpretazione estensiva si giustificherebbe qualora la lettera della disposizione non esprimesse in modo sufficiente la sua *ratio*, ma non è questo il caso, dal momento che la *ratio* della disposizione converge con la sua lettera nel privilegiare le coppie (da lungo tempo) venete. Pur non avendo valore decisivo, i lavori preparatori confermano l'interpretazione letterale, visto che da essi emerge che lo scopo era quello di favorire le giovani coppie venete e le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. L'estensione della precedenza alle famiglie in cui un solo genitore è radicato in Veneto da più di quindici anni amplierebbe i beneficiari del titolo di precedenza, vanificando l'obiettivo del legislatore.

Occorre precisare, peraltro, che, se la disposizione impugnata non intende privilegiare le famiglie in cui un genitore su due possiede i requisiti, ad essa non si può attribuire l'intento di discriminare i bambini orfani (o comunque privi) di un genitore o di entrambi, sicché in base ad essa, nei casi in cui la responsabilità genitoriale è esercitata da una sola persona radicata in Veneto da lungo tempo, il titolo di precedenza spetta.

Da ultimo, è opportuno rilevare che la norma impugnata, benché non disciplini un requisito di accesso, fissa un titolo di precedenza a favore di un'ampia categoria di persone e produce così effetti sostanzialmente escludenti dei soggetti non radicati in Veneto da almeno quindici anni (data la notoria scarsità di asili nido pubblici), essendo dunque paragonabile alle norme che considerano la residenza prolungata come requisito di accesso.

3.- La questione relativa all'art. 3 Cost. è fondata.

Per vagliare la ragionevolezza del titolo di precedenza fissato dalla norma impugnata, è preliminarmente necessario soffermarsi sulla funzione degli asili nido.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (Piano quinquennale per l'Istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato), ha istituito gli asili nido come «servizio sociale di interesse pubblico» (art. 1, primo comma). All'epoca il servizio era incentrato maggiormente sui bisogni dei genitori, avendo soprattutto il fine di facilitare l'accesso della donna al lavoro (art. 1, secondo comma).

L'art. 6 della legge n. 1044 del 1971 affidava alle regioni il compito di fissare, «con proprie norme legislative, [...] i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido». Le leggi regionali adottate in sua attuazione hanno attribuito una funzione educativa agli asili nido, nella cui disciplina ha dunque assunto peso crescente l'interesse del bambino. Ciò è attestato, ad esempio, dalla citata legge reg. Veneto n. 32 del 1990 (modificata dalla legge impugnata), che definisce gli asili nido «attività educativo-assistenziale» (art. 1) e nella quale, anzi, è il bambino il destinatario principale del servizio degli asili nido («L'asilo nido è un servizio di interesse pubblico rivolto alla prima infanzia e ha finalità di assistenza, di socializzazione e di educazione nel quadro di una politica di tutela dei diritti dell'infanzia», art. 5, comma 1).

La doppia valenza degli asili nido (sociale ed educativa) si conferma nella successiva legislazione statale: da un lato, la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), dedica l'art. 16 alla «[v]alorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari» e dispone, all'art. 22, comma 2, che «gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali [...] d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di



cura familiare [...]» (il decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001, recante «Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003», considera il sostegno delle responsabilità familiari come il primo fra gli obiettivi prioritari e tratta degli asili nido nel punto 1.2); dall'altro, l'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», definisce gli asili nido «strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori», e la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), prevede l'«istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori» (art. 1, comma 181, lettera e), comprendendo in particolare i «servizi educativi per l'infanzia» gli asili nido (art. 2, comma 3, lettera a del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, recante «Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e, della legge 13 luglio 2015, n. 107»). La doppia valenza degli asili nido emerge anche nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (art. 1, comma 1259), e nella legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» (art. 2, commi 458 e 460), che, con riferimento agli asili nido, parlano di servizi socio-educativi.

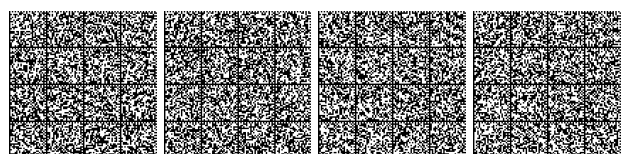
In definitiva, gli asili nido hanno una funzione educativa, a vantaggio dei bambini, e una funzione socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non hanno i mezzi economici per pagare l'asilo nido privato o una baby-sitter; dalla disciplina legislativa emerge soprattutto l'intento di favorire l'accesso delle donne al lavoro, finalità che ha specifica rilevanza costituzionale, garantendo espressamente la Costituzione la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la «funzione familiare» (art. 37, primo comma, Cost.).

3.1.- Chiarita la funzione del servizio degli asili nido, è opportuno ricordare che questa Corte ha affermato «il principio che “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili” (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 168 del 2014). Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (sentenza n. 172 del 2013).

Con particolare riferimento al requisito della residenza protratta, questa Corte ha anche osservato che, «mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, “un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio” (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 222 del 2013).

3.2.- Tenuto conto di quanto esposto sopra sulla funzione degli asili nido e alla luce della giurisprudenza costituzionale appena rammentata, la norma impugnata risulta lesiva dell'art. 3 Cost.

La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e



impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese.

Per questa ragione, il servizio degli asili nido dovrebbe essere destinato primariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale, come era previsto dall'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990, nella sua previgente formulazione («Hanno titolo di precedenza all'ammissione i bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale»), in coerenza con la disciplina statale, che sancisce il principio dell'accesso prioritario ai servizi sociali a favore dei soggetti in condizioni di difficoltà economico-sociale (art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000). La norma impugnata, invece, prescinde totalmente dal fattore economico e, favorendo le persone radicate in Veneto da lungo tempo, adotta un criterio che contraddice anche lo scopo dei servizi sociali di garantire pari opportunità e di evitare discriminazioni (art. 1, comma 1, della legge n. 328 del 2000).

In definitiva, il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è contrario sia alla funzione sociale degli asili nido sia alla vocazione "universalistica" dei servizi sociali.

Quanto alla funzione educativa degli asili nido, l'estraneità ad essa del "radicamento territoriale" risulta ugualmente evidente, e tanto più risulta tale nella norma impugnata che riferisce il requisito ai genitori e non ai beneficiari dell'attività educativa, essendo ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri.

3.3.- Quanto alla vocazione universalistica dei servizi sociali, a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente). Le norme che introducono tale requisito vanno dunque vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza.

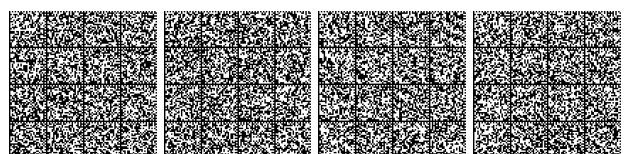
L'argomento utilizzato dalla Regione Veneto a sostegno dell'infondatezza della questione (ossia che la norma impugnata darebbe la precedenza «a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia») non convince. In primo luogo, nessuno dei due criteri utilizzati dalla norma impugnata (residenza prolungata in Veneto o occupazione prolungata in Veneto) assicura che i genitori abbiano pagato tributi in Veneto per un lungo periodo (la residenza può non essere coincisa con un periodo lavorativo e l'occupazione prolungata in Veneto non implica necessariamente la residenza in Veneto). L'argomento si presenta opinabile anche alla luce dell'effettivo assetto delle fonti di finanziamento degli asili nido, dato che le risorse necessarie per la costruzione degli edifici e lo svolgimento del servizio possono essere di origine non regionale (gli artt. 8 e 12 del citato d.lgs. n. 65 del 2017 prevedono finanziamenti statali, e la stessa legge reg. Veneto n. 32 del 1990 menziona «contributi statali» all'art. 32, comma 1), e che, per quanto riguarda le risorse provenienti dai bilanci dei comuni e delle regioni, si dovrebbe distinguere fra finanza "propria" e "derivata". E ciò senza contare che, sotto un profilo più generale, l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno.

Si può osservare infine che chi si sposta in un'altra regione non ha contribuito al welfare di quella regione ma ha pagato i tributi nella regione di provenienza, e non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura).

In conclusione, poiché il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata non ha alcun collegamento con la funzione degli asili nido né può essere giustificato con l'argomento del contributo pregresso, il suo scopo, che si esaurisce nel riconoscere una preferenza nell'accesso agli asili nido pubblici alle persone radicate in Veneto da lungo tempo, è incompatibile con l'art. 3 Cost.

4.- Anche la questione relativa all'art. 117, primo comma, Cost. e all'art. 21 del TFUE è fondata.

L'art. 21, paragrafo 1, del TFUE dispone che «[o]gni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».



In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «[u]na siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «[u]na simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler).

La Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (si vedano le citate sentenze Stewart, punti 92 e 95, e Thiele Meneses, punto 36). La norma impugnata è difettosa già in relazione allo scopo perseguito (come visto nel punto precedente) ed è inoltre sicuramente sproporzionata quanto alla durata - eccezionalmente lunga: quindici anni - del legame richiesto. Il fatto che discrimini anche cittadini italiani (non radicati in Veneto da più di quindici anni) non è rilevante ai fini della conformità al diritto europeo (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze Thiele Meneses, punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese, punto 41).

Questa Corte ha già censurato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e dell'art. 21 TFUE, una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente»: «la norma regionale in esame li pone [i cittadini dell'Unione europea] in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario [...], in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE» (sentenza n. 168 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 190 del 2014 e n. 264 del 2013).

4.1.- Possono considerarsi assorbite le altre questioni sollevate con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con cui si lamenta la violazione dell'art. 24 della citata direttiva 2004/38/CE e dell'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della citata direttiva 2003/109/CE.

5.- La questione relativa all'art. 120, primo comma, Cost. è anch'essa fondata.

Occorre premettere che la questione concernente l'art. 16 Cost. è da ritenere ricompresa in quella riguardante l'art. 120, primo comma, Cost., che risulta il parametro più pertinente con riferimento al caso di specie («La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale»).

La norma impugnata, non incidendo in modo immediato sul diritto di circolazione e di svolgere l'attività lavorativa, non viola direttamente i divieti posti dall'art. 120, primo comma, Cost. Essa pone tuttavia un ostacolo all'esercizio dei diritti ivi previsti, per le stesse ragioni illustrate con riferimento all'art. 21 TFUE. È evidente, infatti, che un genitore che deve trasferirsi in Veneto per ragioni di lavoro può trovarsi in difficoltà a compiere il trasferimento se non ha i mezzi sufficienti per pagare un asilo nido privato, visto che la norma impugnata lo esclude di fatto dagli asili nido pubblici.

Il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost. è idoneo a colpire quelle discipline che limitano, anche solo in via di fatto, i diritti da esso menzionati, come si può ricavare sia dalla lettera della disposizione costituzionale («in qualsiasi modo»), sia dal suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost., che «codifica» il nesso tra libertà e condizioni materiali della libertà, sia ancora dalla giurisprudenza europea che, come visto, ha ravvisato un limite alla libertà di circolazione in certe discipline limitative dell'accesso a prestazioni pubbliche.



Così definita la portata del divieto fissato all'art. 120, primo comma, Cost., occorre verificare se la limitazione prevista dalla norma impugnata sia costituzionalmente tollerabile, stante che il divieto stesso non va inteso in modo "assoluto", dovendosi invece vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti. Questa Corte ha individuato a tale fine i seguenti criteri: «occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione» (sentenza n. 51 del 1991).

La norma impugnata è inidonea a superare il primo e il terzo passaggio del test, dal momento che, come visto sopra (punto 3), essa non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a dare precedenza alle persone radicate in Veneto da lungo tempo (in violazione dell'art. 3 Cost., come visto), e che la durata richiesta (della residenza o dell'occupazione), se può considerarsi proporzionata a tale illegittimo obiettivo, certamente non lo è a quello di garantire un legame tra il richiedente e la Regione.

6.- È fondata infine anche la questione riferita all'art. 31, secondo comma, Cost., in base a cui la Repubblica «[p]rottegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». La norma impugnata fissa un titolo di precedenza che tradisce il senso dell'art. 31, secondo comma, Cost.: essa, cioè, non incide sul quantum e sul quomodo del servizio degli asili nido ma ne distorce la funzione, indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo. La norma impugnata, dunque, persegue un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 108

Ordinanza 18 aprile - 25 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Disposizioni varie in tema di gestione di partecipazioni pubbliche.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), artt. 4, commi 2 e 9, 11, comma 3, 14, comma 5, 20, comma 7, e 24, comma 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 2 e 9, 11, comma 3, 14, comma 5, 20, comma 7, e 24, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 7-11 novembre 2016, depositato in cancelleria il 17 novembre 2016, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2016, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 18 aprile 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 7-11 novembre 2016, depositato il 17 novembre 2016 e iscritto al n. 76 del registro ricorsi del 2016, la Regione Veneto ha impugnato varie disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);

che, con il primo motivo, la Regione censura l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, sostenendo che tale norma - recante un elenco tassativo delle attività per il cui svolgimento le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società - determinerebbe una ingiustificata compressione dell'autonomia territoriale, in quanto precluderebbe la possibilità per le regioni di utilizzare il modulo societario al fine dello svolgimento esternalizzato di altri compiti che non siano la produzione di servizi di interesse generale, la committenza, la progettazione per la realizzazione di opere pubbliche o l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente, anche dove lo strumento privatistico ne consentisse il più proficuo esercizio, con conseguente violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione;

che, a parere della ricorrente, il successivo comma 9 dell'art. 4 - il quale affida a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, la possibilità di deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 4 a singole società a partecipazione pubblica - si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 Cost., nella misura in cui non prevede alcuna forma di intervento partecipativo delle autonomie territoriali



e locali, anche quando esse siano interessate alla costituzione di società regionali ovvero alla partecipazione in società ultraregionali e statali, in deroga al regime ordinario;

che la Regione lamenta inoltre che l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 - che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri la potestà di stabilire, con atto meramente regolamentare, criteri attinenti alle concrete modalità di gestione delle compagini societarie partecipate da soggetti pubblici - non potendo essere sussunto nella materia «ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva dello Stato e afferendo invece alla materia «organizzazione e funzionamento» della Regione, violerebbe gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.;

che la stessa norma si porrebbe in contrasto anche con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dal momento che tale significativa incidenza sull'autonomia delle regioni avrebbe imposto la previsione di forme di coordinamento partecipativo sotto specie di intesa da parte della Conferenza Stato-regioni;

che, anche ove ricondotta nella materia «coordinamento della finanza pubblica», nondimeno la norma statale sarebbe costituzionalmente illegittima per il suo contenuto puntuale e vincolante, con conseguente violazione sotto questo profilo dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che l'ulteriore censura riguarda l'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 - norma che impedisce di effettuare operazioni di aumento del capitale sociale, di trasferimenti straordinari, di apertura di credito o di concessione di garanzie a favore delle società partecipate, nel caso in cui siano state registrate, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero siano state utilizzate riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali - che, non essendo riconducibile né alla materia «ordinamento civile» né alla materia «tutela della concorrenza», limiterebbe illegittimamente l'autonomia della Regione a determinarsi liberamente in ordine alla gestione delle proprie partecipazioni societarie, con conseguente lesione degli artt. 117, quarto comma, e 118, nonché dell'art. 119 Cost., riverberantesi anche in una compressione dell'autonomia finanziaria regionale;

che, sotto altro profilo, sarebbe costituzionalmente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., la riserva - prevista nell'ultimo periodo dell'art. 14, comma 5 - in capo al Presidente del Consiglio dei ministri della potestà di autorizzare gli interventi sopra indicati, pur quando si tratti di partecipazioni regionali, senza che sia prevista forma alcuna di coordinamento o concertazione con le autonomie territoriali;

che, secondo la Regione, anche l'art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 - il quale prevede che, in caso di mancata adozione degli atti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, prescritti dai commi da 1 a 4 dello stesso art. 20, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e deve procedere alla liquidazione in denaro della partecipazione - sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto tale regime sanzionatorio sarebbe sproporzionato e irragionevole, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., riverberandosi altresì in una lesione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione ed esercizio delle proprie funzioni garantita dagli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.;

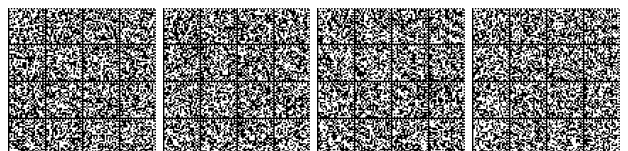
che la norma da ultimo citata si porrebbe altresì in contraddizione con il disegno istituzionale della Repubblica italiana che attribuisce pari dignità a tutte le compagini territoriali che la costituiscono, in violazione degli artt. 5 e 114 Cost.;

che, da ultimo, viene impugnato l'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, che prevede, per il caso di omessa adozione dell'atto di ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie, la sanzione del divieto di esercizio dei diritti sociali e l'automatica messa in liquidazione della partecipazione societaria;

che, secondo la ricorrente, tale sanzione sarebbe in primo luogo irragionevole, dal momento che, in caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo, non sarebbe dato di capire come possano essere individuate le società per le quali debba operare il divieto di esercizio dei diritti sociali e la conseguente liquidazione della partecipazione;

che la stessa misura sanzionatoria sarebbe anche sproporzionata, in quanto dalla mancata adozione di un atto meramente ricognitivo si fanno derivare conseguenze incidenti in senso limitativo sulla capacità di agire del socio pubblico, a detrimento degli interessi pubblici curati per il tramite del veicolo societario; per tali motivi, la norma contestata violerebbe gli artt. 3, 97, 117, quarto comma, e 118 Cost.;

che, peraltro, lo stesso regime sanzionatorio si porrebbe anch'esso in contraddizione con il disegno istituzionale della Repubblica italiana che attribuisce pari dignità a tutte le compagini territoriali che la costituiscono, in violazione degli artt. 5 e 114 Cost.;



che la ricorrente rileva, conclusivamente, di avere già impugnato l'art. 18, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, *i)*, *l)* e *m)*, punti da 1 a 7, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), per violazione degli artt. 5, 117, secondo terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., e che la lesione della competenza costituzionalmente riservata alle regioni in materia di organizzazione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., fatta valere nel precedente ricorso, troverebbe concretizzazione nelle disposizioni di legislazione delegata oggetto della sua nuova impugnazione;

che il 19 dicembre 2016 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato nel merito;

che il 31 ottobre 2017 il Governo ha depositato una memoria nella quale sostiene che la materia del contendere è in gran parte cessata per effetto delle modifiche apportate al d.lgs. n. 175 del 2016 dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), emanato in attuazione dell'intesa raggiunta il 16 marzo 2017 in sede di Conferenza unificata;

che, con atto spedito per la notifica il 27 ottobre 2017 e depositato il successivo 3 novembre 2017, la Regione Veneto, previa deliberazione della Giunta regionale del 17 ottobre 2017, n. 1644, ha dichiarato di non avere più interesse alla prosecuzione del giudizio di costituzionalità a seguito dell'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 100 del 2017, recante modifiche soddisfattive delle disposizioni da essa impuginate;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 10 gennaio 2018, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 22 novembre 2017, ha accettato la rinuncia.

Considerato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia alla impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla parte resistente costituita, determina l'estinzione dei processi ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

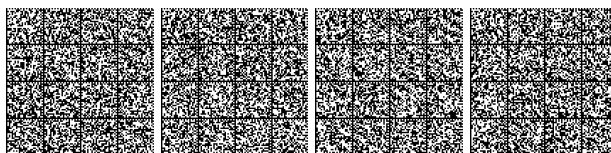
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 aprile 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Acque pubbliche - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Provvedimenti di gestione del patrimonio idrico adottabili in caso di deficit idrico - Riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale.

Acque pubbliche - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Canoni demaniali per l'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua - Proroga dell'esercizio delle concessioni - Previsione dell'aumento del canone demaniale.

Idrocarburi - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni sugli impianti di distribuzione dei carburanti - Condizioni di incompatibilità territoriale o di inidoneità tecnica ai fini della decadenza del provvedimento autorizzativo - Termine di due anni, dall'entrata in vigore della legge regionale, per la presentazione del programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto.

Ambiente - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Procedure di autorizzazione per interventi di dragaggio manutentivo.

Acque e acquedotti - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi - Autorizzazione in sanatoria, previa istanza da presentare entro il 31 dicembre 2018, per i dispositivi esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 (Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità), artt. 4, lettere *p*) e *w*), 14, 15, comma 1, e 16, comma 1.

Ricorso ex art. 127 costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80124030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti di Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia a Statuto speciale, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4, lett. *p*) e lett. *w*), 14, 15, comma 1 e 16 comma 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 6 febbraio 2018 pubblicata nel B.U. Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2018, n. 7 recante «Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità» giusta delibera del Consiglio dei ministri 10 aprile 2018;

Con la legge regionale n. 3 del 6 febbraio 2018 indicata in epigrafe, che consta di 19 articoli, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia a statuto speciale ha adottato «Norme urgenti in materia di ambiente, di energia di infrastrutture e di contabilità».

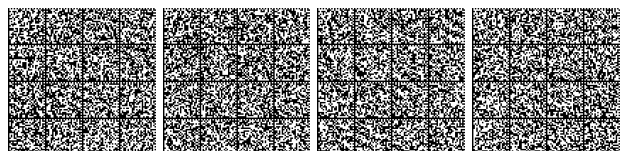
È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Friuli-Venezia Giulia a Statuto speciale abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare nei seguenti

MOTIVI

1. – L'art. 4, lettera *p*) della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 6 febbraio 2018 viola i limiti della potestà legislativa regionale ex art 117, comma secondo, lett. *s*) e 118 primo comma Cost.

L'art. 4, alla lettera *p*), rubricato «modifiche alla legge regionale n. 11/2015 prevede quanto segue:

«dopo il comma 7 dell'art. 36 sono aggiunti i seguenti: «comma 7-bis-qualora sul territorio regionale si configuri una situazione di *deficit* idrico, il Presidente della regione, sulla base dei dati rilevati e di quelli forniti dalla Direzione centrale competente in materia di risorse agricole, con decreto di cui è data pubblicazione sul sito istituzio-



nale della Regione, in via d'urgenza: *a)* dichiara lo stato di sofferenza idrica; *b)* individua le riduzioni temporanee del deflusso minimo vitale, commisurate all'entità del deficit idrico. *7-ter)* - le riduzioni temporanee di cui al comma *7-bis*, lettera *b)*, si applicano alle derivazioni d'acqua per utilizzo irriguo in esercizio lungo i corsi d'acqua dei fiumi Tagliamento e Isonzo e dei torrenti Torre, Meduna, Cellina e Judrio».

La legislazione statale primaria e secondaria ha individuato i soggetti cui è demandata la gestione delle acque e, per quanto rilevante in questa sede, l'esercizio delle funzioni tecniche relative alla determinazione dei livelli di deflusso minimo vitale.

In particolare, si richiama l'art. 95, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006, ai sensi del quale tutte le derivazioni di acqua «comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità (di bacino) concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione». La norma è stata adottata dallo Stato in virtù dell'art. 117, comma secondo, lettera *s)*, Cost., con finalità di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», e in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., per cui le funzioni amministrative *de quo* sono attribuite alle Autorità di bacino.

Nello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 le derivazioni d'acqua ricadono nell'ambito della competenza concorrente a mente dell'art. 5, comma primo, n. 14).

Nel contesto del Titolo V della Costituzione le derivazioni di acqua devono invece ritenersi ascrivibili alla competenza residuale regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La disposizione è dunque cogente anche per le Regioni a statuto speciale, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per cui «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite».

Ne discende quale ulteriore conseguenza l'applicazione del regime ordinario anche in riferimento ai limiti che trova la potestà legislativa regionale in materia.

La norma che qui si contesta viola proprio i limiti alla potestà legislativa regionale risultando invasiva della competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riconosciuta allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera *s)*, e 118, primo comma, Cost.

2. – L'art. 4, lett. *w)* della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3 viola gli articoli 3, 97 e 117 comma secondo, lettera *e)* della Costituzione

L'art. 4, alla lettera *w)*, ha introdotto nella l.r. n. 11/2015 «Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque» all'art. 50 il comma *3-bis* disponendo che il canone demaniale, dovuto annualmente dai titolari di concessioni di grande derivazione d'acqua ad uso idroelettrico, sia «aumentato nella misura di 40 € per kW» di potenza nominale di concessione, «nei casi in cui l'esercizio delle concessioni [...] sia prorogato ai sensi dell'art. 12, comma *8-bis*, del decreto legislativo n. 79/1999».

L'imposizione di un canone aggiuntivo o maggiorato per la stessa concessione per la quale l'operatore già versa il canone, motivata peraltro dalla mancata indizione di gare per la riassegnazione delle concessioni giunte a scadenza, risulta contrario ai principi di ragionevolezza e di parità di trattamento, nonché di tutela della concorrenza.

La previsione di un canone aggiuntivo si pone in contrasto con il principio comunitario della libera concorrenza, in quanto incide negativamente sui gestori operanti nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia rispetto a quelli di altre regioni.

La disposizione regionale dunque eccede dalle competenze riconosciute alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto speciale di autonomia e dalle relative norme di attuazione, in quanto viola gli articoli 3, 97 e 117, secondo comma lettera *e)* della Costituzione.

La previsione di un canone aggiuntivo o comunque maggiorato, in assenza di una corrispondente controprestazione a favore dell'operatore, contrasta con il comma *8-bis* dell'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, secondo cui «Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione viventi».



La norma statale seppure richiamata dalla disposizione regionale in parola è violata nella sostanza, poiché impone una modifica -nettamente peggiorativa- della principale e più rilevante condizione economica di esercizio della concessione, ossia la quantificazione del canone demaniale, a parità di acqua utilizzata.

Trattandosi di materia di tutela della concorrenza non assume rilievo la competenza della Regione in materia di demanio idrico trasferito alla regione medesima ai sensi dell'art 1 del decreto legislativo n. 265/2001.

La Corte costituzionale ha affermato che «una situazione di fatto [quale il ritardo nell'indizione delle gare per la riassegnazione delle concessioni idroelettriche - n.d.r.] non potrebbe giustificare una alterazione del riparto delle competenze legislative sancito dall'art. 117 Cost.» (sent. n. 339/2011). E ciò è tanto più vero poiché il legislatore statale è intervenuto in tema di canoni per le concessioni idroelettriche, affermando che deve essere lo Stato a dettare, a fini di «omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica» e «parità di trattamento tra gli operatori economici [...] criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad use idroelettrico» (art. 37 comma 7, legge n. 134/2012), principio generale che appare leso dalla norma regionale in esame.

Conclusivamente la norma censurata viola sotto un primo profilo la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, poiché «disposizioni» quale il richiamato art. 37 comma 7 legge n. 134/2012 cit. «mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale, regolando le relative procedure di evidenza pubblica con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei relativi bandi (commi 4, 5, 6 e 8), nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara (comma 7). Tali norme rientrano nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.)» (così la Corte costituzionale n. 28/2014).

In proposito, la sentenza n. 101/2016) ha ribadito che il legislatore regionale, dettando una disciplina in tema di prosecuzione dell'esercizio delle concessioni idroelettriche scadute, al fine di garantire la continuità della produzione per i tempi necessari per espletare le gare, non incorre nella censura di illegittimità costituzionale solo se non devia «per alcun profilo [...] dal binario fissato dal legislatore statale». Al contrario, la norma regionale in esame, nel prevedere un canone aggiuntivo o comunque maggiorato per le concessioni scadute, devia nettamente dal precetto di cui all'art. 12 comma 8-*bis* del decreto legislativo n. 79/1999, secondo il quale il concessionario deve continuare ad operare alle stesse condizioni anteriori alla scadenza, così come sancite negli atti concessori vigenti, condizioni tra cui rileva l'importo del canone.

Va infine evidenziato come la norma regionale in esame sia nella sostanza meramente reiterativa della norma già introdotta dalla stessa Regione con l.r. n. 31/2017 (art. 4, comma 24, che introdusse un nuovo art. 61-*bis* nella l.r. n. 11/2015), e che la Regione medesima si era impegnata - con propria nota del 5 ottobre 2017 - ad abrogare a seguito di osservazioni formulate dal Governo. Seppure, formalmente, il citato art. 61-*bis* sia stato abrogato (dall'art. 18 della stessa l.r. n. 3/2018), la Regione ne ha contestualmente reiterato la disciplina.

Il mero richiamo della norma regionale all'art. 12, comma 8-*bis* del decreto legislativo n. 79/1999 non ne sancisce la conformità al precetto con il quale, sostanzialmente, confligge: il presupposto affermato dal principio fondamentale citato per cui debbono restare «ferme le condizioni stabilite dalle vigenti normative e dal disciplinare di concessione», viene disatteso dalla variazione sostanziale della principale di tali condizioni, con l'imposizione di un nuovo canone, aggiuntivo e maggiorato.

La norma si pone dunque in contrasto con gli artt. 3, 97, e 117 secondo comma lett. e) della Costituzione.

3. – L'art 14 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 6 febbraio 2018 viola l'art. 117, secondo comma lettera e) della Costituzione.

L'art. 14, in materia di impianti di distribuzione dei carburanti, prevede che, ai fini della decadenza del provvedimento autorizzativo e l'eventuale chiusura e la rimozione, sono considerati in condizioni di incompatibilità territoriale o di inidoneità tecnica gli impianti di distribuzione dei carburanti che non presentino al comune il programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale. Tale previsione si pone in contrasto con la normativa statale legge n. 124 del 4 agosto 2017, «Legge annuale per il mercato e la concorrenza», che ha introdotto disposizioni in materia di incompatibilità degli impianti di distribuzione dei carburanti (art. 1, commi da 100 a 119), con valenza di norme in materia di concorrenza e di sicurezza stradale, materie rientranti nella legislazione esclusiva statale, anche con riguardo alle disposizioni statutarie regionali.



La normativa regionale, nel prevedere quale condizione di incompatibilità la mancata presentazione di un programma di adeguamento o di chiusura dell'impianto entro due anni, contrasta con le previsioni della citata norma statale la quale, all'art. 1, comma 102 della citata legge n. 124/2017, fissa i tempi dell'adeguamento con modalità differenti e più stringenti sotto il profilo temporale, benché prorogati con l'art. 1, comma 1132 della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Si aggiunge che in data 8 marzo 2018 è stato sottoscritto, in Conferenza Unificata Governo - Regioni - Province autonome ed Enti locali, un accordo ai sensi degli art. 4 e 9 del decreto legislativo n. 281/1997, per l'attuazione dell'art. 1 commi 100/119 della legge n. 124/2017 in materia di carburanti, Tale accordo ha sancito l'impegno di tutti i soggetti contraenti ad implementare la concorrenzialità del mercato dei carburanti, estendendo e rendendo operabile l'Anagrafe dei carburanti.

La disposizione regionale in esame, nel protrarre il termine di adeguamento degli impianti in parola incide sull'intento di uniformare la disciplina in materia su tutto il territorio nazionale, con ciò provocando squilibri concorrenziali.

La norma eccede dunque dalle competenze e viola l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

4. – L'art. 15 comma 1 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 6 febbraio 2018 viola le norme poste dallo Stato nell'esercizio della competenza a tutela dell'ambiente ed ecosistema di cui all'art. 117 comma secondo lettera s) della Costituzione.

L'art. 15, comma 1, dispone: «Al comma 1 dell'art. 6 della legge regionale 21 luglio 2017, n. 29 (Misure per lo sviluppo del sistema territoriale regionale nonché interventi di semplificazione dell'ordinamento regionale nelle materie dell'edilizia e infrastrutture, portualità regionale e trasporti, urbanistica e lavori pubblici, paesaggio e biodiversità), le parole», coerenti con le previsioni del programma d'intervento di cui all'art. 4, da attuare nei canali e nelle vie di navigazione interna appartenenti al demanio regionale» sono soppresse».

Il testo oggi vigente dell'art. 6 della legge regionale n. 29 del 2017, escluso l'inciso che ne determinava l'applicabilità al solo demanio regionale, prevede ora la possibilità di eseguire interventi di dragaggio manutentivo anche in mare.

Ciò si evince dal testo oggi vigente dell'art 6 della L.R. 29/2017 che dispone «per gli interventi di dragaggio manutentivi, che risultano finalizzati al ripristino delle preesistenti condizioni di navigabilità in sicurezza, le procedure autorizzative (siano) circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria» e anche dalla competenza già riconosciuta alla Regione in base agli artt. 1 comma 1, 2 e dal titolo secondo della medesima legge n. 29.

Per effetto del *nuvum*, introdotto dalla disposizione che qui si contesta, la procedura semplificata disciplinata nell'art. 6 citato - che limita, la procedura di autorizzazione alla «sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali» - è estesa anche alle operazioni da svolgersi in mare.

Le operazioni di dragaggio in mare, tuttavia sono disciplinate dall'art. 109 del decreto legislativo n. 152 del 2006, che pone precetti a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nel peculiare settore considerato. Rileva, in particolare, il comma 2 di tale disposizione, in cui si legge «L'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lettera a), è rilasciata dalla regione, fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979 e 6 dicembre 1991, n. 394, per i quali è rilasciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in conformità alle modalità stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali, delle attività produttive previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto». Alla disposizione appena citata è stata data attuazione con il decreto 15 luglio 2016, n. 173, che contiene il «Regolamento recante modalità e criteri tecnici per l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini».

Con l'introduzione della norma qui in esame si attua una duplice lesione prevedendosi una autorizzazione regionale semplificata anche per le operazioni di dragaggio manutentivo in mare e, escludendosi per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali di cui alle leggi 31 dicembre 1982 n. 979 e 6 dicembre 1991 n. 394 la procedura sudescritta di cui all'art 109 del decreto legislativo n. 152 del 2006.



La inoperatività della procedura autorizzatoria di dragaggio in mare ex art. 109 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nonché del citato decreto attuativo, introdotta dalla norma in esame determina la violazione di norme poste dallo Stato nell'esercizio della propria competenza in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e segnatamente l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione..

Si sottolinea che le norme statali adottate in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non possono non essere qualificate come «norme di grande riforma economico-sociale», che - ai sensi dell'art. 4, comma primo, dello Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia - vincolano anche l'esercizio della potestà legislativa regionale primaria.

Di conseguenza, anche riconducendosi la disposizione che qui si contesta alla materia «lavori pubblici di interesse regionale e locali» di cui all'art. 4, comma primo, n. 9, dello Statuto, la invasione della competenza statale in materia risulta confermata .

6. – L'art. 16, comma 1 della legge regionale n. 3, 6 febbraio 2018 viola l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

L'art. 16, comma 1, della legge regionale in esame dispone: «L'attingimento di acque superficiali a mezzo di dispositivi fissi di cui all'art. 40, comma 2, della legge regionale n. 11/2015, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, è soggetto ad autorizzazione in sanatoria rilasciata dal Comune, previa presentazione dell'istanza di sanatoria entro il 31 dicembre 2018. In tal caso non si applica la sanzione prevista dall'art. 56, comma 12 della legge regionale n. 11/2015».

La disposizione contrasta con quanto previsto dall'art. 96, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, norma che limita la sanatoria al periodo precedente il 30 giugno 2006, ritenendo i casi di abusiva derivazione o utilizzazione di acque commessi nel periodo successivo sanzionabili a mente dell'art. 17, comma 3, del RD 1775 del 1933 ed è dunque invasiva della competenza legislativa statale..

In particolare vi è la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. atteso che nel contesto del titolo V della Costituzione le derivazioni di acqua devono ritenersi ascrivibili alla competenza residuale regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. La disposizione è cogente anche per le Regioni a statuto speciale, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per cui sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite».

Ne discende quale ulteriore conseguenza l'applicazione del regime ordinario anche con riferimento ai limiti che trova la potestà legislativa regionale in materia.

La norma che qui si contesta viola proprio i limiti alla potestà legislativa regionale risultando invasiva della competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riconosciuta allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost.

P.Q.M.

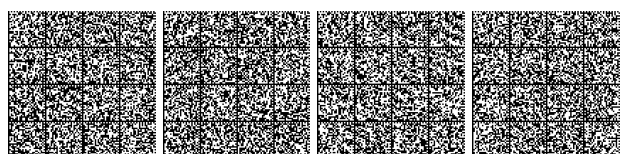
Si conclude perché gli articoli 4, lettera p) e w), 14, 15 primo comma e 16 primo comma della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 6 febbraio 2018 recante «Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità» siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Con l'originale notificato del presente ricorso si depositano:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri assunta nella riunione del 10 aprile 2018 e della relazione allegata al verbale;
2. Copia della legge impugnata della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 6 febbraio 2018

Roma, 12 aprile 2018

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI



N. 2

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 21 maggio 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

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

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

Ricorso per conflitto di attribuzione con istanza di sospensione ai sensi dell’art. 40 della legge n. 87/1953 del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, 12 per il ricevimento degli atti, fax 06.96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione Veneto, in persona del presidente della giunta regionale in carica, con sede in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro, 3901 (C.a.p. 30123);

Per l’annullamento della deliberazione della giunta regionale del Veneto n. 306/DRG del 13 marzo 2018 (doc. 1), recante la «Indizione referendum consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a “Suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre”. Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario», pubblicata nel B.u.r. n. 27 del 16 marzo 2018.

FATTO

L’atto regionale che lo Stato ritiene invasivo della sfera di competenza attribuitagli dalla Carta Fondamentale rinvia dal procedimento, riguardante la variazioni provinciali e comunali, contemplato dalla legge regionale del Veneto 24 dicembre 1992 n. 25.

La legge in parola disciplina, per quanto di competenza regionale, la variazione delle circoscrizioni dei comuni e delle province, nonché il mutamento delle denominazioni dei comuni (art. 1).

La delibera censurata con l’odierno gravame, quindi, si inserisce nel procedimento che consente tali variazioni o mutamenti all’interno di una provincia mediante l’approvazione di una legge regionale, previo referendum consultivo — disciplinato in Veneto dalla legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 — e secondo le procedure previste al capo II della legge regionale n. 25/1992 (art. 2, comma 1).

L’iniziativa legislativa per la variazione delle circoscrizioni comunali è affidata ai soggetti di cui all’art. 38 dello Statuto regionale, approvato con legge statale 22 maggio 1971, n. 340 (cfr. art. 20 dello Statuto vigente, approvato con legge regionale 17 aprile 2012 n. 1).

Nel caso che ci occupa, in data 25 maggio 2014 è stata depositata, presso il consiglio regionale del Veneto, la proposta di legge di iniziativa popolare avente per oggetto la «Suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre». La proposta tende ad una variazione delle circoscrizioni comunali, mediante lo scorporo del Comune di Venezia in due distinti comuni che apparentemente integra la fattispecie di cui alla lettera b) dell’art. 3, comma 1, della legge regionale n. 25/1992.

La procedura legislativa così avviata è stata successivamente riaperta, ai sensi dell’art. 133, del regolamento del consiglio, nell’attuale legislatura, ove la proposta è diventata progetto di legge n. 8/2015.

Con deliberazione n. 10 approvata nella seduta del 14 febbraio 2017 (doc. 2), il consiglio regionale del Veneto ha ritenuto meritevole, ai fini della prosecuzione dell’iter legislativo, il progetto di legge.

Il giudizio di meritevolezza è stato formulato nonostante l’acquisizione della deliberazione del consiglio comunale di Venezia n. 32 datata 9 gennaio 2016 (doc. 3), che ha espresso parere contrario in ordine al progetto di legge n. 8 rilevando l’illegittimità costituzionale di un’eventuale legge regionale approvata in esito al procedimento in esame nonché l’illegittimità di ogni ulteriore provvedimento amministrativo adottato nell’ambito del procedimento in parola.



L'avviso contrario manifestato dal consiglio comunale veneziano muove dalla sopravvenuta incompatibilità dello scorporo previsto dalla proposta di legge con la disciplina specifica introdotta per il comune capoluogo di una Città metropolitana (quale è Venezia) dalla legge 7 aprile 2014 n. 56, entrata in vigore successivamente al progetto di legge in questione.

Il rilievo circa l'incompatibilità del progetto con la legge statale sopravvenuta è stato dunque acquisito nel corso del procedimento ed è comunque da tempo noto alla Regione Veneto come dimostrano: la deliberazione del Commissario straordinario del Comune di Venezia n. 83 del 13 ottobre 2014 (doc. 4); la comunicazione del Sindaco della Città metropolitana di Venezia in data 29 giugno 2016; il parere della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali le autonomie e lo sport del 26 luglio 2016 (doc. 5) e, infine la comunicazione del sindaco della Città metropolitana di Venezia in data 22 settembre 2016.

In estrema sintesi, tali atti convergono nell'escludere che la scissione del Comune capoluogo della Città metropolitana in più comuni possa seguire le procedure generali dettate dal legislatore regionale per i comuni non facenti parte di Città metropolitana in luogo delle procedure specifiche dettate dal Legislatore statale sulle Città metropolitane.

Ciò nonostante, con successivo provvedimento n. 84 in data 11 luglio 2017, su proposta della giunta regionale n. 56/CR del 6 giugno 2017, il consiglio regionale veneto ha deliberato l'individuazione della popolazione interessata dalla consultazione referendaria nell'intera popolazione dell'attuale Comune di Venezia.

Con nota del 25 luglio 2017 (doc. 6), il Sottosegretario di Stato per gli affari regionali, ha rappresentato al presidente della giunta regionale veneta che l'avviato procedimento referendario in merito alla separazione in due comuni (Venezia e Mestre) del Comune di Venezia, capoluogo della Città metropolitana, ove portato ad esecuzione, sarebbe apparso in contrasto con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio), concretizzando una palese invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione. Con la deliberazione n. 306/DRG del 13 marzo 2018, tuttavia, la giunta regionale del Veneto ha inteso dar seguito all'iniziativa e ha quindi indetto il *referendum* consultivo sul progetto di legge di iniziativa popolare n. 8, al quale dovrà partecipare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 e successive modificazioni ed integrazioni, l'intera popolazione elettorale dell'attuale Comune di Venezia.

Ha altresì deliberato che per lo svolgimento delle operazioni relative al *referendum* si applicano le norme previste dall'art. 26 della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 («Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul *referendum* abrogativo e sui *referendum* consultivi regionali») e successive modificazioni ed integrazioni e ha convocato per domenica 30 settembre 2018 i comizi elettorali per la consultazione referendaria, le cui operazioni di voto si svolgeranno dalle ore 7,00 alle ore 23,00 della stessa giornata.

La giunta regionale ha infine approvato il sotto riportato quesito, da rivolgere alla popolazione elettorale del Comune di Venezia, perché sia scritto nella scheda di votazione per il *referendum*: «È lei favorevole alla suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre, come da progetto di legge di iniziativa popolare n. 8?».

Il sindaco della Città metropolitana di Venezia, da ultimo, con nota del 16 marzo 2018 (doc. 7), in relazione alla sopraccitata indizione del *referendum* consultivo, ha ribadito l'evidente contrasto del procedimento di separazione in argomento con l'articolazione prevista per i comuni capoluogo delle Città metropolitane dalla legislazione statale in sede di competenza esclusiva.

La deliberazione n. 306/DRG del 13 marzo 2018 invade la sfera di competenza costituzionale dello Stato in quanto emanata in violazione degli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione, e della legge n. 56 del 2014 e merita pertanto di essere annullata per i seguenti motivi in

DIRITTO

Violazione e falsa applicazione degli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione, e della legge n. 56 del 2014 nonché dell'art. 1 dello Statuto della Regione del Veneto e degli articoli 2 e 10 dello Statuto della Città metropolitana di Venezia.

1. Con la delibera n. 306/DRG del 13 marzo 2018, la giunta regionale del Veneto ha indetto, ai sensi del combinato disposto delle leggi regionali n. 25/1992 n. 1/1973 e a seguito della presentazione del progetto di legge di iniziativa popolare n. 8, un *referendum* consultivo per la suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre convocando, come detto, i comizi elettorali per domenica 30 settembre 2018.



L'intera popolazione elettorale dell'attuale Comune di Venezia è stata chiamata a partecipare alla consultazione referendaria, in forza della delibera impugnata, che è dunque finalizzata alla separazione in due comuni (Venezia e Mestre) del Comune di Venezia, oggi capoluogo dell'omonima Città metropolitana.

L'atto gravato risulta in contrasto con quanto previsto, in materia di articolazione territoriale delle Città metropolitane e, in particolare, del loro comune capoluogo, dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio). La delibera della giunta regionale veneta, invero, integra una palese invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione e viola altresì gli articoli 114 e 133 della Costituzione.

2. In via preliminare, si evidenzia che il provvedimento in argomento esprime in modo chiaro e inequivoco la pretesa della Regione di intervenire sul territorio del comune capoluogo della Città metropolitana al di fuori dello specifico procedimento previsto dalla legge n. 56 del 2014 e quindi interferendo con le attribuzioni statali sugli organi della Città metropolitana.

Con la delibera n. 306/DRG del 13 marzo 2018, la Regione Veneto ha dato ulteriore e definitivo impulso al procedimento volto a suddividere il Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre avviato dal consiglio regionale con il provvedimento n. 84 in data 11 luglio 2017, con cui è stata individuata la popolazione interessata dalla consultazione referendaria coincidente appunto con l'intera popolazione del Comune di Venezia.

Va rilevato, al riguardo, che lo stesso comune ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con ricorso del 12 aprile 2017 (doc. 8) e con successivi motivi aggiunti (doc. 9), la deliberazione n. 10 del 14 febbraio 2017, con cui il consiglio regionale del Veneto si è positivamente espresso sul ridetto progetto di legge, onde consentirne la prosecuzione dell'*iter* legislativo, nonché il citato provvedimento n. 84 in data 11 luglio 2017. Il predetto ricorso contraddistinto dal numero di R.G. 502/2017, spiegato avverso gli atti preliminari emanati dall'amministrazione regionale nell'ambito del procedimento previsto dal capo II della legge regionale n. 25 del 1992, è attualmente pendente (1)

L'impugnativa comunale è stata poi estesa, da ultimo, con ulteriori motivi aggiunti (doc. 10), proprio alla delibera n. 306/DRG del 13 marzo 2018 che, tuttavia, oltre ai profili di illegittimità denunciati dal Comune di Venezia dinanzi al Giudice amministrativo, crea altresì un *vulnus* incidente sulle prerogative costituzionali dello Stato meritevole dell'elevazione dell'odierno conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost. secondo alinea.

L'atto sospinto integra quindi nella sua attualità e concretezza la lesione della sfera di competenza statale riconosciuta dalla Costituzione e radica l'interesse del Governo all'odierna impugnativa volta a ricondurre la situazione alla legittimità e a conformità al dettato della Carta fondamentale in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni tra lo Stato e la Regione Veneto, gravemente e insanabilmente leso dalla iniziativa della Regione,

3. È altresì evidente la sussistenza del tono costituzionale del conflitto.

La questione sottoposta al vaglio di codesta ecc.ma Corte afferisce senz'altro al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Codesta ecc.ma Corte ha recentemente ribadito che «a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando “un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente” (sentenza n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007)» (sentenza n. 260 del 2016 cit.).

Si avrà agio di dimostrare in prosieguo che la delibera impugnata è frutto di una scelta viziata da evidente carenza di potere della Regione ad introdurre, dopo l'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014 n. 56, variazioni delle circoscrizioni comunali che modifichino il territorio del comune capoluogo delle Città metropolitane.

Vi è infatti che la deliberazione n. 306/DRG del 13 marzo 2018 si risolve in una chiara violazione delle prerogative statali in materia di istituzione delle Città metropolitane, particolarmente incise dalla modificazione territoriale del comune capoluogo, che la Regione Veneto ha consumato attraverso l'indizione di un *referendum* consultivo sul progetto di legge n. 8.

La «Suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre», che la Regione sta perseguendo mediante il procedimento di variazione delle circoscrizioni dei comuni e delle Province, previsto dalla legge

(1) Si tratta, infatti, di atti preliminari emanati dall'amministrazione regionale che inquadrabili nel procedimento previsto dal capo II della legge regionale n. 25 del 1992. Sono dunque provvedimenti interlocutori che di per sé non ledono le attribuzioni costituzionali dello Stato, atteso che la variazione delle circoscrizioni dei comuni all'interno di una provincia veneta possono essere disposti con legge regionale, previo referendum consultivo. Essi sono privi di effetti autonomi sul piano del riparto costituzionale delle competenze che è stato inciso solo con l'emanazione della delibera impugnata con cui è stato indetto il referendum consultivo sul progetto di legge n. 8, fissata la data della consultazione e approvato il quesito referendario (sentenza n. 260 del 2016).



regionale del Veneto 24 dicembre 1992 n. 25, appare invero manifestamente incompatibile con la disciplina dettata dalla legge n. 56/2014 (art. 1, comma 22) per la modifica del territorio del comune capoluogo delle Città metropolitane.

È ben evidente che la delibera impugnata è atto espressivo del disegno regionale volto a stravolgere la consistenza territoriale dell'attuale comune capoluogo della Città metropolitana di Venezia al punto da determinare anche una drastica riduzione della sua popolazione (che si riflette inevitabilmente anche sulla effettiva rappresentatività quale comune capoluogo) e perciò, nella misura in cui il sindaco di tale comune è anche, per legge, il sindaco metropolitano (art. 1, comma 19 della legge n. 56/2014), concreta un'invasione nella sfera di competenza statale manifestata nel disegno contenuto dalla legge n. 56/2014, il quale oggi rischia di essere stravolto dall'iniziativa regionale che qui si censura.

4. Venendo al denunciato contrasto dell'atto sospinto con le norme attributive delle prerogative costituzionali dello Stato incise, giova premettere che non è qui in discussione la possibilità di devolvere — in via generale — la materia della modificazione delle circoscrizioni comunali alla competenza regionale, ai sensi dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, come recepito nell'ordinamento regionale dalla legge regionale n. 25 del 1992.

Vi è però che nel caso di specie, come negli altri casi in cui si verta in materia di separazione territoriale del Comune-capoluogo metropolitano, il titolo di competenza legislativa è quello statale, ai sensi degli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*) e 133 della Costituzione, e la relativa disciplina va quindi individuata nelle previsioni di cui alla legge n. 56 del 2014.

L'art. 114 Cost. è la norma fondamentale che radica la competenza dello Stato ad istituire le Città metropolitane.

Infatti, «Il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da regione a regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali.» (così Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015).

In tale direzione si è dunque espressa la scelta del legislatore statale che «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» ha istituito «le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto art. 117» (art. 1, comma 5, primo periodo, legge n. 56/2014).

L'istituzione delle Città metropolitane, tra cui Venezia, si è manifestata attraverso la volontà del legislatore statale che si è ulteriormente esplicitata mediante l'individuazione del territorio dei nuovi enti di area vasta coincidente con quello della provincia omonima (art. 1, comma 6, primo periodo, legge n. 56/2014).

Non vi è dubbio allora che l'istituzione della Città metropolitana di Venezia è frutto di un'opzione statale orientata e giustificata (anche) in funzione delle caratteristiche del territorio del nuovo ente e della popolazione ivi residente.

In tale prospettiva, la scelta del Legislatore si è ulteriormente articolata attraverso l'individuazione dei comuni capoluogo delle omonime Città metropolitane. Scelta che ha riflessi immediati anche sulla composizione degli organi del nuovo ente poiché, come detto, «Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo» (art. 1, comma 19, legge n. 56/2014).

In definitiva, la riconosciuta competenza statale ad istituire le Città metropolitane si è estrinsecata anche con l'individuazione dei loro comuni capoluogo i quali sono stati qualificati come tali proprio per le loro caratteristiche territoriali che non possono essere stravolte da un successivo intervento regionale. Non a caso, del resto, codesta ecc. ma Corte, nell'escludere l'irragionevolezza della figura del sindaco metropolitano così come tratteggiata dal citato comma 19 della legge n. 56/2014, richiama «il particolare ruolo e l'importanza del comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana».

Tale conclusione trova conferma nel dettato dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali».

La lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., invero, parte dalla ovvia premessa dell'esistenza delle Città metropolitane, menzionate nel novellato art. 114. La norma, pur non rimettendo «letteralmente» allo Stato la competenza a costituirle, nell'affermare la competenza esclusiva statale per la loro organizzazione non può evidentemente che presupporre quella competenza «a monte». Del resto, non potrebbe ovviamente sussistere una simile competenza in capo alle regioni a costituire la Città metropolitana, poiché essa «è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari)» (Corte cost., sentenza n. 50 del 2015 c.i.d. 3.4.1.). La competenza statale ad istituire le Città metropolitane, così come ha disposto la legge n. 56/2014, è quindi giustificata dalla necessità



di valutazione globale e uniformità a livello nazionale. D'altra parte sarebbe illogico e potrebbe dare luogo a evidenti conflitti rimettere la costituzione (*prius*) a un ente e la regolamentazione (*posterius*) ad un altro (per giunta di competenza più estesa).

D'altro canto, le prerogative statali innanzi descritte (come contenute nella legge n. 56/2014) sono state esercitate nel pieno rispetto dell'art. 133 Cost. e non invadono in alcun modo la competenza regionale nella materia concernente l'istituzione di nuovi enti comunali nell'ambito del proprio territorio, così come la modificazione delle inerenti circoscrizioni (in tal senso ancora la sentenza n. 50 del 2015).

E invero, l'art. 133, secondo comma, Cost., nell'affidare alle regioni la competenza, con proprie leggi e sentite le popolazioni interessate, ad istituire nel proprio territorio nuovi comuni e a modificare le loro circoscrizioni e denominazioni riguarda, infatti, casi diversi da quelli disciplinati dalla legge n. 56/2014, in particolare, al comma 22 dell'art. 1, su cui si dovrà tornare. Il secondo comma dell'art. 133 Cost. non contempla, significativamente, le Città metropolitane, perché esse non rientrano in quel livello di interventi. E questo appare estremamente significativo in sede interpretativa, atteso che, con la riforma del 2001, il Legislatore costituzionale ben sarebbe potuto intervenire anche sulla norma da ultimo citata, menzionando anche le Città metropolitane in sede di riparto delle competenze relativamente alla loro costituzione e modifica; se ciò il Legislatore non ha ritenuto di dover fare, se dunque l'art. 133 non è stato opportunamente modificato, ciò sta a significare che le procedure che la norma costituzionale prevede per l'istituzione di nuovi comuni o la modificazione delle loro circoscrizioni non riguardano le Città metropolitane, che sono oggi disciplinate esclusivamente dalla legge n. 56/2014, e per le quali, più in generale, ogni modifica in sede legislativa non può che rientrare nella competenza dello Stato.

Resta confermato, dunque, che la scelta della Regione Veneto di ricorrere alla procedura ordinaria disciplinata dalla legge regionale n. 25/1992 per lo scorporo del Comune di Venezia in due nuovi comuni travalica il limite delle competenze regionali perché, in tal modo, si elude l'equilibrata scelta operata dalla legge n. 56/2014 in merito alla modalità attraverso la quale si può procedere ad una scissione del comune capoluogo il cui sindaco sia anche il sindaco della Città metropolitana e che, a sua volta, determina la composizione del Consiglio della Città metropolitana (la cui competenza, come detto, è rimessa alla legislazione esclusiva statale in virtù del già citato art. 117, secondo comma, lettera p) Cost.

Non vi è dubbio, per quanto innanzi esposto, che la affermata e incontestabile competenza statale riguardante la disciplina delle Città metropolitane si sia inverte nella ridetta legge n. 56/2014. Un breve richiamo ad alcune delle sue disposizioni ne fornisce ampia conferma.

La legge in commento «all'art. 1 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi» (Corte cost., sentenza n. 159 del 2016, c.i.d. 6.1.). È quindi una legge che attua i principi della riforma statale, riguardante l'abolizione delle Province e la ridefinizione dei compiti e delle funzioni degli Enti area vasta, che è stata riconosciuta conforme alla Carta fondamentale, e, quindi, per così dire, «costituzionalizzata»(2) dalla sentenza n. 50 del 2015.

Va ricordato, al riguardo, che l'art. 1, comma 2, della legge n. 56/2014 definisce le Città metropolitane Enti di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali generali:

cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;

promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;

cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

La legge individua le province che ormai hanno di fatto lasciato il posto alle Città metropolitane, tra le quali è annoverata Venezia. Il territorio della Città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana (*cf.* art. 1 commi 5 e 6, legge n. 56/2014)(3). Trattasi di procedimento costruito sulla traccia dell'art. 133 Cost., molto

(2) Significativamente codesta ecc.ma Corte ha precisato che «Si tratta dunque di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte. Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost.» (sentenza n. 159 del 2016, c.i.d. 6.1.).

(3) Non va dimenticato che l'ultimo periodo del citato comma 5 stabilisce che «I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla Regione Sardegna, dalla Regione Siciliana e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti»



diverso da quello che riguarda la consistenza, natura, estensione, della Città metropolitana e del suo Capoluogo, cui fa riferimento il successivo comma 22.

Per quanto concerne in particolare la suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre, auspicata dalla Regione Veneto, va dunque rimarcata l'evidente inconciliabilità di una simile opzione con il dettato della legge n. 56/2014 che contempla espressamente un'unica ipotesi di modifica del territorio della Città metropolitana.

Nel caso in cui lo statuto della Città metropolitana preveda l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, infatti, il comma 22 dell'art. 1 pone come condizione necessaria, affinché si possa far luogo a detta elezione a suffragio universale, l'articolazione del territorio del comune capoluogo in più Comuni, da attuarsi entro la data di indizione delle elezioni.

Ciò conferma che allorquando si debba procedere ad una suddivisione (e più in generale ad una modifica) territoriale del Comune-capoluogo metropolitano, spetta alla Stato la competenza legislativa esclusiva in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione nonché degli articoli 114 e 133 Cost. La competenza della Regione di variare le circoscrizioni comunali in Veneto, pertanto, non può che essere limitata ai casi previsti dalla legge regionale n. 25/1992 che, come detto, non possono riguardare il territorio del Comune-capoluogo della Città metropolitana.

Il comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 prevede infatti una ipotesi esclusiva di modifica di quel territorio mediante un procedimento che, nel caso in cui si intenda eleggere direttamente il sindaco e il consiglio metropolitano, affida al comune capoluogo l'iniziativa di articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. Circostanza quest'ultima che nel caso in esame non è verificata, attesa, come si è illustrato in precedenza, la netta opposizione ad una simile opzione da parte dello stesso Comune di Venezia che ha proposto l'impugnativa pendente al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.

La conclusione fin qui raggiunta, d'altra parte, è avvalorata da alcune affermazioni di codesta ecc.ma Corte, chiamata a scrutinare i ricorsi promossi da diverse regioni — tra cui il Veneto — sulle numerose questioni di legittimità costituzionale di alcune previsioni contenute legge n. 56 del 2014.

Nel dichiarare l'infondatezza di quelle questioni, con la sentenza n. 50 del 2015, già più volte richiamata, codesta ecc.ma Corte ha chiarito che «le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014 sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale. Inoltre, il legislatore statale ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. Ciò giustifica la mancata applicazione delle puntuali regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost., essendo stato rispettato il principio, ivi espresso, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire l'avvio della riforma in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale».

E con specifico riguardo al tema che ci occupa, ha quindi evidenziato come «la “articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni» — che il ... comma 22 pone come presupposto per l'elezione diretta del sindaco metropolitano — non viola l'art. 133, secondo comma, Cost., non comprimendo in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la “proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali” — né contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale [...] di [...] città metropolitane»».

E ancora, a fronte delle molteplici censure sollevate dalle regioni ricorrenti, in relazione alla istituzione delle Città metropolitane, codesta ecc.ma Corte ha precisato che «in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari)» non può applicarsi la clausola di competenza residuale di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost. «a maggior ragione ove si consideri che con riguardo al nuovo ente territoriale, le regioni non avrebbero le competenze, che l'evocato art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., riserva in via esclusiva allo Stato, nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali»».

Risulta pertanto evidente come il Comune-capoluogo di una Città metropolitana, ente divenuto costitutivo della Repubblica dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, assuma, nella legge n. 56 del 2014, attuativa degli articoli 114 e 117 della Costituzione, un rilievo e una tutela di carattere anche costituzionale.

L'individuazione dei comuni capoluogo delle Città metropolitane è quindi rimessa alla competenza esclusiva dello Stato e trova la sua giustificazione anche nella dimensione territoriale, oltre che nella consistenza demografica, del



comune così individuato (i principi sin qui illustrati valgono, ovviamente, per le Regioni a Statuto ordinario, diversa essendo la regolamentazione prevista per le regioni a Statuto speciale, come precisato dal comma 5 dell'art. 1).

L'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, infatti, stabilisce che il sindaco del comune capoluogo assume anche di diritto la carica di sindaco della città metropolitana. Ne consegue che l'ambito territoriale del comune capoluogo, come elemento costitutivo dell'Ente di cui il sindaco è il vertice, diventa anche un elemento costitutivo dell'Ente comunale, il sindaco del quale è di diritto sindaco della Città metropolitana.

Proprio il fatto che il sindaco del comune capoluogo sia di diritto anche sindaco della Città metropolitana impone, dunque, che il comune capoluogo non possa essere modificato.

Del resto, un semplice esame dei dati sulla composizione della popolazione del Comune di Venezia conferma, *ictu oculi*, l'effetto di sostanziale sovvertimento che l'esito del *referendum* potrebbe avere su quel Comune, e, quindi, di riflesso, sulla Città metropolitana e sui suoi organi, aventi — va rammentato — non secondarie competenze di carattere generale per l'intero territorio della Città metropolitana. Qualora la proposta di legge regionale concludesse il suo *iter* nel senso ora detto il Comune di Venezia, capoluogo della Città metropolitana, passerebbe dai 261.905 abitanti che aveva al 31 dicembre 2016 a 82.902 abitanti, ovvero meno della metà del neonato Comune di Mestre (il quale, invece, avrebbe 179.003 abitanti) e diventerebbe il sesto comune della Regione per numero di abitanti. Ne deriverebbe l'assurda conseguenza che il sindaco di Venezia, nonché Sindaco della Città metropolitana, rappresenterebbe soltanto il (e sarebbe eletto *dal*) 10% della popolazione metropolitana, mentre il Sindaco del Comune di Mestre rappresenterebbe il doppio della popolazione.

Tale conclusione è assolutamente inaccettabile, poiché l'intento del Legislatore del 2014, nel prevedere che il sindaco del comune capoluogo sia di diritto il sindaco della Città metropolitana (*cf.* art. 1, comma 19, *cit.*), è quello di far sì che il sindaco metropolitano rappresenti il maggior numero dei cittadini della Città metropolitana, cioè sia l'espressione più rappresentativa del voto diretto dei cittadini.

Resta comprovato allora che l'unica ipotesi di modificazione territoriale del comune capoluogo della Città metropolitana è ormai solo quella speciale prevista dal citato comma 22, il quale testualmente dispone: «è inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'art. 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'art. 133 della Costituzione».

In sostanza, il nesso inscindibile, posto dal richiamato comma 19 della legge n. 56 del 2014, tra sindaco del comune capoluogo e sindaco metropolitano comporta anche la non modificabilità del territorio del comune capoluogo, perché ciò farebbe di questo un ente diverso da quello indicato testualmente come il comune il cui sindaco è anche sindaco metropolitano. Il territorio del comune metropolitano può essere modificato solo secondo la speciale procedura di cui alla c.d. legge Delrio, che contempla una modifica statutaria che preveda l'elezione diretta del sindaco metropolitano, rompendo il predetto inscindibile nesso, con l'evidente conseguenza dell'inapplicabilità della legge regionale n. 25/1992. Ovviamente, poi, nel mutato contesto a livello costituzionale e di formazione statale primaria, nessun rilievo potrebbe avere una diversa previsione contenuta in quest'ultima legge regionale, poiché la stessa non potrebbe che essere interpretata attraverso una lettura compatibile con le sopravvenute norme di rango superiore; e, se ciò non fosse possibile, essa dovrebbe essere modificata dalla Regione, non potendo contenere previsioni con le norme sopravvenute non compatibili.

In altre parole, l'eventuale scorporo del comune capoluogo non è più una scelta dipendente da forme di iniziativa definite dalla legge regionale, né può avere ad oggetto la sola modifica del territorio comunale. A mente, infatti, del comma 22, ove lo Statuto della Città metropolitana opti per l'elezione diretta del sindaco metropolitano, «il territorio del comune capoluogo» deve essere articolato «in più comuni». In questo caso, comunque, l'iniziativa spetta al consiglio comunale del comune capoluogo, il quale deve adottare a tale fine un'apposita delibera, rispettando le procedure e i quorum richiesti per la approvazione dello statuto comunale. Infine, la proposta contenuta nella delibera consiliare è sottoposta a tutti i cittadini della città metropolitana mediante *referendum*, il quale deve — questo sì — essere attuato in conformità alle leggi di ciascuna regione relative ai *referendum* regionali: spetterà poi alla regione, a procedura referendaria conclusa con esito positivo, procedere all'istituzione dei nuovi comuni ai sensi dell'art. 133 della Costituzione.

In sostanza, la legge n. 56 del 2014 è intervenuta in materia di modificazione del territorio del comune capoluogo delle Città metropolitane introducendo nell'ordinamento una normativa specifica e speciale, la quale presuppone



innanzitutto che lo Statuto della Città metropolitana preveda la possibilità dell'elezione diretta del sindaco metropolitano. Ove sussista tale condizione, è comunque necessaria l'iniziativa del comune capoluogo, al quale soltanto spetta proporre la nuova articolazione territoriale. Il Consiglio comunale del comune capoluogo deve inoltre adottare la delibera relativa, contenente la proposta di nuova articolazione del territorio in più comuni, con la procedura dell'art. 6, comma 4, del Testo unico degli enti locali.

Solo a seguito della iniziativa del consiglio comunale del comune capoluogo, e sulla base della articolazione territoriale in questa prevista, la regione può (e deve) procedere a sottoporre a *referendum* popolare tra tutti i cittadini della Città metropolitana l'istituzione dei nuovi comuni. Tale *referendum*, inoltre, deve svolgersi secondo le rispettive leggi regionali e deve essere approvata a maggioranza dei partecipanti al voto.

Dopo lo svolgimento del *referendum* tra tutti i cittadini della Città metropolitana e a condizione che esso abbia avuto esito favorevole, la regione provvederà con propria legge a istituire i nuovi comuni e a stabilire la loro denominazione ai sensi dell'art. 133 Cost.

Tale procedura, speciale e tipizzata, ha dichiaratamente carattere derogatorio ed assorbente, sia rispetto al TUEL che alle eventuali leggi regionali precedenti con essa incompatibili.

È chiaro dunque che rispetto al Comune di Venezia, comune capoluogo della omonima Città metropolitana, il cui statuto (doc. 11), tra l'altro, non prevede l'elezione diretta del sindaco metropolitano (art. 10, comma 2(4)), la legge regionale n. 25 del 24 dicembre 1992, non può trovare applicazione sotto nessuno dei profili qui richiamati.

L'assunto è convalidato anche dalle previsioni statutarie della Città metropolitana di Venezia che precisano inequivocabilmente come «Le variazioni del territorio metropolitano sono regolate dalla Costituzione e dalla legge dello Stato» (art. 2, comma 2, dello statuto approvato con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 20 gennaio 2016). Resta esclusa anche dallo Statuto la possibilità per il legislatore regionale di modificare il territorio del comune capoluogo della Città metropolitana.

Non è ammissibile, pertanto, in questo caso l'iniziativa di legge popolare, che il comma 22 della legge n. 56 del 2014 esclude in quanto la riserva al consiglio comunale del capoluogo e secondo le modalità dell'art. 6 del TUEL.

In ogni caso non sarebbe ammissibile alcun *referendum* popolare relativo all'articolazione del comune capoluogo della Città metropolitana che sia riservato solo ai cittadini del comune capoluogo e non sia, invece, aperto a tutti i cittadini che fanno parte di questo ente.

Del resto, che la Città metropolitana assuma un rilievo costituzionale tale da implicarne l'applicazione del principio di differenziazione, anche in ambito organizzativo, è riconosciuto dallo stesso Statuto della Regione del Veneto, laddove, all'art. 1 sancisce che: «Venezia, città metropolitana, è il capoluogo del Veneto»; pertanto, deve ritenersi che l'applicazione, al caso in specie, della legge regionale n. 25/1992 risulterebbe in contrasto anche con la legge statutaria, alla quale, secondo i principi ordinamentali, deve attribuirsi efficacia rafforzata.

Alla luce di tale ricostruzione normativa e giurisprudenziale, si deve ritenere che l'ordinamento giuridico, a seguito della entrata in vigore della legge Delrio, di cui codesta ecc.ma Corte ha dichiarato la costituzionalità, abbia appreso soluzioni e percorsi differenziati per la modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni capoluogo costituiti in Città metropolitane, fra cui quello di Venezia, per il quale non può pertanto trovare applicazione la legge regionale n. 25/1992. Si è dinanzi ad una fattispecie che, per effetto della disciplina dettata dalla legge n. 56/2014, si rivela non solo nuova ma anche alternativa ed escludente, nel senso che avendo sottratto alla regione il potere di variazione delle circoscrizioni territoriali dei predetti comuni capoluogo impedisce il ricorso al procedimento previsto dalla legge regionale n. 25/1992.

La delibera impugnata, pertanto, è priva di ogni base normativa che la legittimi e concretizza l'innegabile invasione della competenza dello Stato proprio perché adottata sulla base di una legge regionale che, nel caso in esame, non è applicabile, in quanto la competenza in materia, per quanto riguarda la procedura da adottare per l'articolazione in più comuni del comune capoluogo della Città metropolitana, è totalmente riservata allo Stato, come la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 ha chiaramente affermato (*cf.* i punti 3.4.2. e 3.4.4. della parte in diritto).

In conclusione, l'atto gravato è stato emanato, in carenza di potere, dalla Regione Veneto, integra la chiara invasione della sfera di competenza esclusiva statale nelle materie di cui agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione e deve essere rimosso con l'auspicabile accoglimento dell'odierno ricorso per conflitto di attribuzione.

(4) A tenore del quale «Il Sindaco ed il Consiglio sono eletti a suffragio universale, direttamente dai cittadini metropolitani, a condizione che non sia necessario articolare il territorio del Comune di Venezia in più Comuni»; circostanza quest'ultima però espressamente prevista dal comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56/2016 per procedere all'elezione diretta del sindaco della Città metropolitana. Ne deriva che nel vigore della norma statale da ultimo citata la suddetta elezione diretta non potrà essere indetta.



Istanza di sospensione

Si è innanzi tratteggiato (sub 3.) l'interesse concreto ed attuale del Governo alla riaffermazione del corretto riparto costituzionale di competenze nelle materie cui agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera p) e 133 della Costituzione.

Le censure sopra illustrate dimostrano come la Regione Veneto, con la deliberazione della giunta regionale n. 306/DRG, ha indetto il *referendum* consultivo chiamando l'intera popolazione elettorale dell'attuale Comune di Venezia a pronunciarsi sulla suddivisione del predetto comune nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre, così come previsto dal progetto di legge di iniziativa popolare n. 8.

L'atto impugnato, come detto, è viziato da un insanabile violazione delle norme attributive della competenza costituzionale dello Stato in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» [art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione]. Tale violazione ha concretato un'inammissibile ingerenza della Regione Veneto sulla consistenza circoscrizioni territoriali dei comuni capoluogo costituiti in Città metropolitane che deve essere assicurata unitariamente dallo Stato su tutto il territorio nazionale.

L'esecuzione, anche parziale, della delibera gravata rischia dunque di arrecare irreparabile pregiudizio alle prerogative statali riconosciute dalla Carta costituzionale, oltre che all'ordinamento giuridico della Repubblica e all'interesse pubblico coinvolto. A ciò si aggiunga che dalla sua esecuzione deriva anche una sovrapposizione di competenze suscettibile di creare incertezza sui comportamenti dei destinatari del provvedimento oggetto dell'odierna impugnativa. In punto di *periculum in mora* si osserva, altresì, che il temuto pregiudizio è apprezzabile all'attualità in tutta la sua gravità.

La convocazione dei comizi elettorali per il 30 settembre 2018 è la data in cui l'atto sospinto esplicherà in pieno i suoi effetti, aggravando ulteriormente la lesione della competenza statale, che occorre quindi scongiurare. Peraltro, come è facilmente intuibile, già prima dello svolgimento della consultazione referendaria sarà necessario lo svolgimento di una complessa attività prodromica, i cui costi, anche in termini di distrazione di risorse umane oltre che economiche, devono essere scongiurati.

D'altra parte, la Regione Veneto ha pervicacemente perseguito l'intento di concludere l'*iter* legislativo per l'approvazione della ridetta proposta di legge ad iniziativa popolare, nonostante il parere contrario ripetutamente espresso non solo dalle autorità statali ma persino dal sindaco del Comune di Venezia che pure rappresenta la comunità locale interessata alla vicenda. E ciò lascia presagire che la stessa regione non attenderà il definitivo esito del presente giudizio prima di dare ulteriore impulso all'*iter* legislativo avviato. Tale comportamento si manifesta con tutta evidenza altresì, in ultima analisi, lesivo del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Sussistendo una lesione permanente e attuale delle norme costituzionali violate, suscettibile di aggravamento qualora la delibera impugnata fosse portata ad ulteriore esecuzione, che ben integra le «gravi ragioni» previste dalla legge, appaiono dunque pienamente integrate le condizioni necessarie per l'esercizio del potere di sospensione cautelare riconosciuto a codesta ecc.ma Corte dall'art. 40 della legge 11 marzo 1957 n. 87.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso per conflitto di attribuzione, voglia dichiarare che non spetta alla Regione Veneto e per essa alla giunta regionale emanare la deliberazione n. 306/DRG, recante la «Indizione referendum consultivo sul progetto di legge n. 8 di iniziativa popolare relativo a “Suddivisione del Comune di Venezia nei due comuni autonomi di Venezia e Mestre”. Indizione della consultazione referendaria per domenica 30 settembre 2018 ed approvazione del quesito referendario» e, per l'effetto annullarla, previa sospensione, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953, della sua esecuzione.

Con l'originale notificato del presente atto si depositano l'estratto della determinazione del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2018 e le motivazioni di sintesi per l'impugnativa nonché i documenti indicati narrativa.

Roma 10 maggio 2018

Gli Avvocati dello Stato: SALVATORELLI - MARRONE



n. 80

*Ordinanza del 20 giugno 2017 del Giudice di pace di Venezia
nel procedimento penale a carico di L. I.*

Reati e pene - Abrogazione del reato di cui all'art. 594 cod. pen. (Ingiuria).

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3 [, lettera a), n. 2]; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, lettera c).

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI VENEZIA

IL GIUDICE DI PACE

ORDINANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Nel procedimento rgnr n. 522/2011 - Rg.GdP 369/2015,

Premesso che si procede penalmente nei confronti di L. I. nata... a... il.. per i fatti di cui alla seguente imputazione:

del reato p. e p. dagli articoli 594, 612, 81 cpv c.p. perché con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, offendeva l'onore e il decoro, minacciando di danno ingiusto P. C., dicendole: «so che ha dato una sberla a mia figlia e se lo fa nuovamente vedrà cosa le capita, so anche che non è la prima volta che lo fa. E cosa va a fare dai Carabinieri, lei non farà in tempo a recarsi dai Carabinieri. È una minaccia? Perché se è così se la vedrà con me». In Favaro Veneto in data 11 febbraio 2011;

che la fattispecie di reato di cui al procedimento in oggetto riguarda il reato di ingiurie ex art. 594 codice penale (oltre al reato di minacce ex art. 612 codice penale), che è stato abrogato dall'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 quale norma attuativa della legge delega n. 67 del 28 aprile 2014, art. 2, comma 3°;

CONSIDERATO

che il giudice procedente dubita della legittimità costituzionale delle norme abrogative del suddetto reato di ingiuria;

tanto premesso il giudice remittente osserva quanto segue.

1 — Inquadramento normativo.

L'oggetto del giudizio riguarda, tra gli altri, il reato di ingiuria previsto e punito dall'art. 594 codice penale Tale reato è stato abrogato dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 quale norma attuativa della legge delega n. 67 del 28 aprile 1014, art. 2, comma 3.

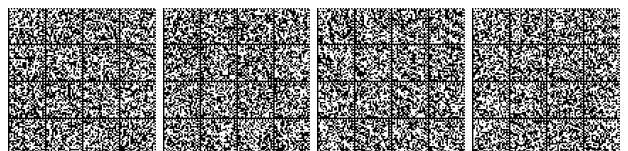
Di tali norme abrogative il remittente dubita della legittimità costituzionale.

Il testo dell'art. 594 codice penale così disponeva:

«Chiunque offende l'onore o il decoro di una persona presente è punito con reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a euro 516.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa.

La pena e della reclusione fino a un anno o della multa fino a euro 1.032 se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato.



Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone».

Nel procedimento avanti al Giudice di Pace il suddetto reato era punito con la multa da euro 258,00 fino ad euro 2.582,00 ed era inserito nel Capo II, Titolo XII del Libro II del codice penale riguardante i delitti contro l'onore.

L'onore costituisce uno dei beni fondamentali della persona umana riconosciuto tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione, nei quali sono compresi il diritto alla vita, all'incolumità fisica e alla libertà personale. La stessa Corte costituzionale infatti lo annovera tra i beni e gli interessi inviolabili in quanto essenzialmente connessi con la persona umana (Corte costituzionale n. 86/1972 e n. 38/1973).

Si tratta quindi di un bene giuridico ascritto nel rango dei diritti essenziali, assoluti, personali, non patrimoniali, inalienabili, i intrasmissibili, imprescrittibili, originari e innati, ed è estrinsecazione, nelle società democratiche, del fondamentale principio di uguaglianza di tutti gli esseri umani che trova le sue profonde radici nel principio del rispetto per ogni persona, per ogni essere umano, senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

In tale contesto il legislatore è intervenuto emanando le due richiamate leggi ordinarie che hanno abrogato la norma penale preposta alla tutela del suddetto, bene giuridico tutelato dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, quale diritto inviolabile della persona.

Il remittente dubita quindi della legittimità costituzionale delle suddette disposizioni normative rispetto agli articoli 2 e 3 della Carta Costituzionale.

2 — Sulla rilevanza della questione.

2.1 — La questione di legittimità costituzionale appare rilevante ai fini della decisione del presente giudizio sussistendo un nesso di pregiudizialità necessaria tra il giudizio *a quo* ed il giudizio di legittimità costituzionale. Ed invero nel vigente quadro normativo il giudice di pace sarebbe tenuto a dichiarare di non doversi procedere ex art. 129 c.p.p. dal reato di ingiurie perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato. Tuttavia il dubbio di legittimità costituzionale della norma abrogativa comporterebbe, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, la riespansione della rilevanza penale del comportamento oggetto del reato di ingiurie con conseguente obbligo per il giudice di celebrare il processo e di verificare in dibattimento la sussistenza o meno della fattispecie delittuosa che potrebbe comportare la condanna dell'imputato, nonché la valutazione della sussistenza della continuazione ex art. 81 codice penale, essendo contestato anche il reato di minacce ex art. 612 1° comma codice penale.

Ne consegue che la questione della costituzionalità della norma abrogativa del reato di ingiuria possiede una incidenza attuale nel procedimento *a quo*, sia perché ha ad oggetto la norma abrogativa del comportamento delittuoso in base al quale è stato instaurato il presente giudizio nei confronti dell'imputato, sia perché l'illegittimità della norma abrogativa rileva in ordine alla sussistenza o meno dell'istituto della continuazione nel medesimo processo.

2.2 — La rilevanza della questione appare sussistere anche sotto il profilo delle norme penali di favore e precisamente di norme abrogative di ipotesi delittuose. Il remittente è a conoscenza dell'indirizzo contrario alla sindacabilità delle norme penali di favore, tuttavia lo scrivente ritiene che l'applicazione di tale orientamento porterebbe a conseguenze contrarie alla tutela della Costituzione. Si deve considerare infatti che se fosse preclusa la sindacabilità delle norme penali di favore, i dubbi di legittimità costituzionale sulle norme sicuramente applicabili nel giudizio *a quo* e ritenute dal giudice non manifestamente infondate, non potrebbero essere posti al sindacato della Corte con l'aberrante conseguenza che le norme penali di favore sfuggirebbero al controllo di costituzionalità precludendo lo strumento atto a garantire la, preminenza della Costituzione sulla legislazione statale ordinaria.

Sul punto si richiama l'orientamento della Corte costituzionale (espressa a partire dalla sentenza n. 148/1983) in base al quale è possibile esperire il sindacato di costituzionalità anche sulle norme abrogative o che escludano la rilevanza penale di certi comportamenti poiché non è possibile concedere l'immunità a nessuna tipologia di norme della legislazione ordinaria rispetto alla Carta Costituzionale.

In tal senso si è espressa anche la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale affermando la sindacabilità delle c.d. norme penali di favore ovvero di norme che stabiliscano, per determinati soggetti od ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali e comuni (cfr: Corte costituzionale n. 394/2006). In tale decisione si è altresì precisato che la Corte non può certo configurare nuove norme penali, ma non le sono precluse «le decisioni ablative di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale» con la sola conseguenza «dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria» (cfr: Corte costituzionale n. 394/2006). Sotto tale profilo si richiama infatti la recentissima decisione della Corte costituzionale nella quale venne dichiarata l'incostituzionalità della legge abrogativa del reato di associazione paramilitare, facendo rivivere fattispecie penale (cfr: Corte costituzionale n. 5/2014).



Alla luce di tale inquadramento il remittente ritiene quindi che alla Corte costituzionale non possa essere precluso lo scrutinio di costituzionalità di qualsivoglia norma costitutiva o abrogativa di fattispecie emanata dal legislatore con la forma di legge ordinaria.

3 — Sulla non manifesta infondatezza.

Il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione si ravvisa nell'effettiva e concreta consistenza della questione di legittimità che si esprime nei seguenti termini.

3.1 — Un primo aspetto di non manifesta infondatezza va ricondotto al fatto che le disposizioni abrogative del reato per cui è processo hanno determinato la fuoriuscita del bene dell'onore e del decoro dal sistema di tutela pubblicistica dei diritti fondamentali.

Si osserva infatti che non ci sono diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione che non siano protetti anche dalle norme penali, proprio in virtù della massima tutela che ad essi viene garantita.

La stessa Corte costituzionale ha infatti ritenuto che gli articoli 2, 3 e l'art. 13, primo comma, della Costituzione riconoscano e garantiscano i diritti inviolabili dell'uomo, fra i quali rientrano quelli del proprio decoro, del proprio onore, della propria rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione, sanciti espressamente negli articoli 8 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (cf: Corte costituzionale n. 38/1973).

Inoltre i concetti di onore e di decoro, uniti al concetto di reputazione, costituiscono tre fondamentali concetti che la giurisprudenza, la dottrina e anche le dottrine filosofiche, hanno ricondotto all'essenza concettuale del valore uomo identificato con il termine: dignità.

Il rispetto che ho per gli altri — scriveva Kant — è il riconoscimento della dignità che è negli altri. Ed è proprio per consentire il riconoscimento della dignità che è negli altri che è sorta la necessità di tutelare la dignità di ogni essere umano. Dignità che è tutelata come diritto fondamentale nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea di Nizza (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee del 18 dicembre 2000), che proclama nell'art. 1 che:

«La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata».

Proprio tale fonte normativa, recepita nella nostra Costituzione in forza degli articoli 10 e 117, riconduce il concetto di dignità nel tessuto costituzionale rendendolo un diritto primo ed irrinunciabile della persona.

Non solo, ma la dignità come valore trova la propria implicita affermazione nel principio contenuto nell'art. 2 della Carta Costituzionale dove si stabilisce che: «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.».

In tale contesto si deve ritenere che la tutela dei diritti fondamentali ed inviolabili dell'essere umano, dei quali è parte fondamentale il concetto di dignità che comprende i concetti di onore e di decoro, possa essere garantita «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» soltanto attraverso le norme penali, poiché sono proprio le norme penali che sono poste, ontologicamente, a difesa dei diritti inviolabili dell'essere umano.

Diritti inviolabili dell'essere umano che debbono essere tutelati dalle norme penali, sia per l'efficacia deterrente della sanzione penale, che per l'inadeguatezza delle sanzioni amministrative o civili che appaiono inconciliabili a prevenire, ricomporre o reprimere le condotte lesive dei diritti fondamentali.

Nel caso di specie il legislatore ha approvato con legge ordinaria la contestuale abrogazione della fattispecie delittuosa dal codice penale ed ha introdotto una tutela privatistica del bene costituzionalmente protetto, utilizzando il medesimo testo del primo comma dell'art. 594 codice penale, andando così a degradare il reato che tutela un bene di rilevanza costituzionale ad un illecito civile sottoposto unicamente al nuovo istituto della sanzione pecuniaria civile (art. 4 del decreto legislativo n. 7/2016) e ledendo, ad avviso del remittente, gli articoli 2 e 3 della Costituzione posti a tutela dei diritti fondamentali della persona, universalmente riconosciuti.

Inoltre tale normativa abrogativa, che ha cancellato la rilevanza penale di un diritto fondamentale della persona, appare incompatibile con i principi costituzionali espressi nell'art. 10 e nell'art. 117 della Carta Costituzionale poiché la potestà legislativa è stata esercitata dallo Stato con legge ordinaria senza rispettare i vincoli e i principi derivanti dagli obblighi internazionali e dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tanto da violare apertamente il principio fondamentale della dignità umana espresso nell'art. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

3.2 — Un secondo aspetto di non manifesta infondatezza è quello relativo all'instaurazione di una difforme tutela sostanziale di fattispecie inerenti il medesimo diritto fondamentale costituzionalmente tutelato, generando la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le norme oggetto di scrutinio di costituzionalità hanno determinato, con l'avvenuta abrogazione dell'art. 594 codice penale, una disparità di trattamento con fattispecie criminose inerenti il medesimo diritto fondamentale costituzionalmente protetto.



Ed invero l'art. 594 codice penale e l'art. 595 codice penale sono riconducibili alla stessa medesima *ratio* e allo stesso diritto fondamentale della dignità della persona composta dall'onore, decoro, reputazione e rispettabilità, che trovano identica tutela codificata in due articoli differenti del codice penale in relazione alla presenza dell'offeso (nell'ipotesi di ingiuria) o all'assenza dell'offeso (nell'ipotesi di diffamazione).

Con l'abrogazione del reato di ingiuria la tutela del diritto inviolabile della dignità nella sua declinazione dell'onore, decoro, rispettabilità è lasciata unicamente alla fattispecie di cui all'art. 595 codice penale e cioè al medesimo fatto commesso in assenza dell'offeso, con evidente lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Le norme abrogative hanno infatti reso penalmente irrilevante la medesima condotta punita dall'art. 595 codice penale qualora questa si sia verificata in presenza dell'offeso. In altri termini se l'offeso non è presente c'è il reato (di diffamazione), mentre se l'offeso è presente non c'è il reato.

La lesione del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione appare, ad avviso del remittente, fondata.

3.3 — Un terzo aspetto inerente la non manifesta infondatezza si manifesta in maniera inequivocabile sotto un ulteriore profilo. Esaminando l'ipotesi aggravata di cui al comma 4 dell'art. 594 codice penale che disponeva: «Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone», si comprende la disparità di trattamento voluta dal legislatore ordinario attraverso l'abrogazione integrale del reato di ingiurie e mantenendo però il reato di diffamazione.

La scelta di perseguire un fatto «comunicando con più persone» in assenza dell'offeso (diffamazione) e di non punire il medesimo fatto «commesso in presenza di più persone» quindi in presenza dell'offeso (ingiurie), appare irragionevole, discriminante e in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Basti pensare che rimane reato la lettera di lamentele inviata a Tizio e Caio sulle qualità etiche di Sempronio, mentre non è più ipotesi di reato la lesione dell'onore realizzata in presenza dell'offeso, in un pubblico convegno o in una trasmissione televisiva, pronunciando le più turpi, offensive e lesive ingiurie in presenza della persona offesa.

Anche sotto quest'ultimo profilo il remittente dubita della legittimità costituzionale delle norme abrogative del reato di ingiuria in quanto il legislatore ha considerato in modo difforme fattispecie che hanno ad oggetto l'identico diritto fondamentale costituzionalmente tutelato, andando così a ledere il principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione.

Alla luce delle ragioni sopra esposte il giudice rimittente ritiene di non poter prescindere dall'applicazione al caso di specie delle norme abrogative in oggetto che si ritiene debbano essere sottoposte al vaglio di costituzionalità.

P.Q.M.

Il giudice di pace di Venezia, letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3°, della legge n. 67 del 28 aprile 2014 e dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016, nella parte in cui dispongono l'abrogazione dell'art. 594 codice penale per violazione degli articoli 2, 3, 10 e 117 della Costituzione;

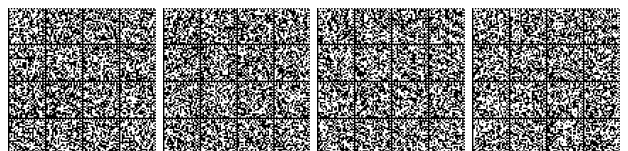
Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Venezia, 20 giugno 2017

Il Giudice di pace: PERTILE



n. 81

*Ordinanza del 4 luglio 2017 del Giudice di pace di Venezia
nel procedimento penale a carico di B. C.*

Reati e pene - Abrogazione del reato di cui all'art. 594 cod. pen. (Ingiuria).

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3 [, lettera *a*), n. 2]; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, lettera *c*).

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI VENEZIA

IL GIUDICE DI PACE

ORDINANZA DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Nel procedimento Rgnr n. 2896/2012 - Rg.GdP 154/2017

PREMESSO

che si procede penalmente nei confronti di B. C. nato a in data per i fatti di cui alla seguente imputazione:

dei reati p. e p. dagli artt. 81, 594, 612 del Codice penale perché con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, offendeva l'onore e il decoro di P. P. M., dicendole: «sei una troia schifosa, mi hai rovinato la vita, vai ai bordelli, sei un bidone.. stronza» e la minacciava di un danno ingiusto dicendole: io vado in galera ma a te ti sotterro, questa è una promessa..., ti ammazzo, ti taccio fuori, da qui non uscirai viva» e facendole il gesto di tagliarle la gola; Commesso in Mestre in più occasioni nel mese di gennaio 2012;

del reato p. e p. dagli artt. 81, 594 del Codice penale perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso dei fatti di cui sopra, offendeva l'onore e il decoro di P. P. M., dicendole: stronza, troia, puttana, zoccola, sei una merda»; Commesso in Mestre in data 4 maggio 2012;

che la fattispecie di reato di cui al procedimento in oggetto riguarda il reato di ingiurie ex art. 594 c.p. (oltre al reato di minacce ex art. 612 c.p.), che è stato abrogato dall'art. 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 quale norma attuativa della legge delega n. 67 del 28 aprile 2014, art. 2, terzo comma;

CONSIDERATO

che il giudice precedente dubita della legittimità costituzionale delle norme abrogative del suddetto reato di ingiuria;

tanto premesso il giudice remittente osserva quanto segue.

1 - Inquadramento normativo.

L'oggetto del giudizio riguarda, tra gli altri, il reato di ingiuria previsto e punito dall'art. 594 c.p. Tale reato è stato abrogato dell'art. 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 quale norma attuativa della legge delega n. 67 del 28 aprile 2014, art. 2, comma 3.

Di tali norme abrogative il remittente dubita della legittimità costituzionale.

Il testo dell'art. 594 c.p. così disponeva:

«Chiunque offende l'onore o il decoro di una persona presente è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a € 516.



Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa.

La pena è della reclusione fino a un anno o della multa fino a € 1.032 se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato.

Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone.»

Nel procedimento avanti al Giudice di Pace il suddetto reato era punito con la multa da € 258,00 fino ad € 2.582,00 ed era inserito nel capo II, titolo XII del Libro II del Codice penale riguardante i delitti contro l'onore.

L'onore costituisce uno dei beni fondamentali della persona umana riconosciuto tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione, nei quali sono compresi il diritto alla vita, all'incolumità fisica e alla libertà personale. La stessa Corte costituzionale infatti lo annovera tra i beni e gli interessi inviolabili in quanto essenzialmente connessi con la persona umana (Corte costituzionale n. 86/1972 e n. 38/1973),

Si tratta quindi di un bene giuridico ascritto nel rango dei diritti essenziali, assoluti, personali, non patrimoniali, inalienabili, intrasmissibili, imprescrittibili, originari e innati, ed è estrinsecazione, nelle società democratiche, del fondamentale principio di uguaglianza di tutti gli esseri umani che trova le sue profonde radici nel principio del rispetto per ogni persona, per ogni essere umano, senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

In tale contesto il legislatore è intervenuto emanando le due richiamate leggi, ordinarie che hanno abrogato la norma penale preposta alla tutela del suddetto bene giuridico tutelato dagli artt. 2 e 3 della Costituzione, quale diritto inviolabile della persona.

Il remittente dubita quindi della legittimità costituzionale delle suddette disposizioni normative rispetto agli artt. 2 e 3 della Carta costituzionale.

Ulteriore profilo di dubbio della legittimità costituzionale delle leggi ordinarie abrogative dell'art. 594 c.p. va espresso sotto l'aspetto della violazione dei principi fondamentali dell'Unione europea alla quale l'Italia aderisce. L'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea statuisce che «la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata».

La dignità, che costituisce espressione ampia contenente i concetti di onore, decoro e rispetto, entra quindi nel tessuto della Carta Costituzionale attraverso gli artt. 10 e 117 come uno dei beni fondamentali da rispettare e tutelare.

Sotto questo ulteriore profilo il remittente dubita della legittimità delle disposizioni normative sottoposte a scrutinio per la violazione degli artt. 10 e 117 della Costituzione.

2 - Sulla rilevanza della questione.

2.1 - La questione di legittimità costituzionale appare rilevante ai fini della decisione del presente giudizio sussistendo un nesso di pregiudizialità necessaria tra il giudizio *a quo* ed il giudizio di legittimità costituzionale. Ed invero nel vigente quadro normativo il giudice di pace sarebbe tenuto a dichiarare di non doversi procedere ex art. 129 c.p.p. dal reato di ingiurie perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato. Tuttavia il dubbio di legittimità costituzionale della norma abrogativa comporterebbe, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, la riesplorazione della rilevanza penale del comportamento oggetto del reato di ingiurie con conseguente obbligo per il giudice di celebrare il processo e di verificare in dibattimento la sussistenza o meno della fattispecie delittuosa che potrebbe comportare la condanna dell'imputato, nonché la valutazione della sussistenza della continuazione ex art. 81 c.p., essendo contestato anche il reato di minacce ex art. 612, primo comma, c.p.

Ne consegue che la questione della costituzionalità della norma abrogativa del reato di ingiuria possiede una incidenza attuale nel procedimento *a quo*, sia perché ha ad oggetto la norma abrogativa del comportamento delittuoso in base al quale è stato instaurato il presente giudizio nei confronti dell'imputato, sia perché l'illegittimità della norma abrogativa rileva in ordine alla sussistenza o meno dell'istituto della continuazione nel medesimo processo.

2.2 - La rilevanza della questione appare sussistere anche sotto il profilo delle norme penali di favore e precisamente di norme abrogative di ipotesi delittuose. Il remittente è a conoscenza dell'indirizzo contrario alla sindacabilità delle norme penali di favore, tuttavia lo scrivente ritiene che l'applicazione di tale orientamento porterebbe a conseguenze contrarie alla tutela della Costituzione. Si deve considerare infatti che se fosse preclusa la sindacabilità delle norme penali di favore, i dubbi di legittimità costituzionale sulle norme sicuramente applicabili nel giudizio *a quo* e ritenute dal giudice non manifestamente infondate, non potrebbero essere posti al sindacato della Corte con l'aberrante conseguenza che le norme penali di favore sfuggirebbero al controllo di costituzionalità precludendo lo strumento atto a garantire la preminenza della Costituzione sulla legislazione statale ordinaria.

Sul punto si richiama l'orientamento della Corte costituzionale (espresso a partire dalla sentenza n. 148/1983) in base al quale è possibile esperire il sindacato di costituzionalità anche sulle norme abrogative o che escludano la rile-



vanza penale di certi comportamenti poiché non è possibile concedere l'immunità a nessuna tipologia di norme della legislazione ordinaria rispetto alla Carta costituzionale.

In tal senso si è espressa anche la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale affermando la sindacabilità delle c.d. norme penali di favore ovvero di norme che stabiliscano, per determinati soggetti od ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali e comuni (*cf.* Corte costituzionale n. 394/2006). In tale decisione si è altresì precisato che la Corte non può certo configurare nuove norme penali, ma non le sono precluse «le decisioni ablativo di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale» con la sola conseguenza «dell'automatica ri-espansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria» (*cf.* Corte costituzionale n. 394/2006). Sotto tale profilo si richiama infatti la recentissima decisione della Corte costituzionale nella quale venne dichiarata l'incostituzionalità della legge abrogativa del reato di associazione paramilitare, facendo rivivere la fattispecie penale (*cf.* Corte costituzionale n. 5/2014).

Alla luce di tale inquadramento il remittente ritiene quindi che alla Corte costituzionale non possa essere precluso lo scrutinio di costituzionalità di qualsivoglia norma costitutiva o abrogativa di fattispecie emanata dal legislatore con la forma di legge ordinaria.

3 - Sulla non manifesta infondatezza.

Il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione si ravvisa nell'effettiva e concreta consistenza della questione di legittimità che si esprime nei seguenti termini.

3.1 - Un primo aspetto di non manifesta infondatezza va ricondotto al fatto che le disposizioni abrogative del reato per cui è processo hanno determinato la fuoriuscita del bene dell'onore e del decoro dal sistema di tutela pubblicistica dei diritti fondamentali.

Si osserva infatti che non ci sono diritti inviolabili di cui all'art.2 della Costituzione che non siano protetti anche dalle norme penali, proprio in virtù della massima tutela che ad essi viene garantita.

La stessa Corte costituzionale ha infatti ritenuto che gli artt. 2, 3 e l'art. 13, primo comma, della Costituzione riconoscano e garantiscano i diritti inviolabili dell'uomo, fra i quali rientrano quelli del proprio decoro, del proprio onore, della propria rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione, sanciti espressamente negli artt. 8 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (*Cf.* Corte costituzionale n. 38/1973).

Inoltre i concetti di onore e di decoro, uniti al concetto di reputazione, costituiscono tre fondamentali concetti che la giurisprudenza, la dottrina e anche le dottrine filosofiche, hanno ricondotto all'essenza concettuale del valore uomo identificato con il termine: dignità.

Il rispetto che ho per gli altri - scriveva Kant - è il riconoscimento della dignità che è negli altri. Ed è proprio per consentire il riconoscimento della dignità che è negli altri che è sorta la necessità di tutelare la dignità di ogni essere umano. Dignità che è tutelata come diritto fondamentale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza (pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* delle Comunità europee del 18 dicembre 2000), che proclama nell'art. 1 che: «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.»

Proprio tale fonte normativa, recepita nella nostra Costituzione in forza degli artt. 10 e 117, riconduce il concetto di dignità nel tessuto costituzionale rendendole un diritto primo ed irrinunciabile della persona.

Non solo, ma la dignità come valore trova la propria implicita affermazione nel principio contenuto nell'art. 2 della Carta costituzionale dove si stabilisce che: «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.

In tale contesto si deve ritenere che la tutela dei diritti fondamentali ed inviolabili dell'essere umano, dei quali è parte fondamentale il concetto di dignità che comprende i concetti di onore e di decoro, possa essere garantita «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» soltanto attraverso le norme penali, poiché sono proprio le norme penali che sono poste, ontologicamente, a difesa dei diritti inviolabili dell'essere umano.

Diritti inviolabili dell'essere umano che debbono essere tutelati dalle norme penali, sia per l'efficacia deterrente della sanzione penale, che per l'inadeguatezza delle sanzioni amministrative o civili che appaiono inconciliabili a prevenire, ricomporre o reprimere le condotte lesive dei diritti fondamentali.

Nel caso di specie il legislatore ha approvato con legge ordinaria la contestuale abrogazione della fattispecie delittuosa dal codice penale ed ha introdotto una tutela privatistica del bene costituzionalmente protetto, utilizzando il medesimo testo del primo comma dell'art. 594 c.p., andando così a degradare il reato che tutela un bene di rilevanza costituzionale ad un illecito civile sottoposto unicamente al nuovo istituto della sanzione pecuniaria civile (art. 4 del decreto legislativo n. 7/2016) e ledendo, ad avviso del remittente, gli artt. 2 e 3 della Costituzione posti a tutela dei diritti fondamentali della persona, universalmente riconosciuti.

Inoltre tale normativa abrogativa, che ha cancellato la rilevanza penale di un diritto fondamentale della persona, appare incompatibile con i principi costituzionali espressi nell'art. 10 e nell'art. 117 della Carta costituzionale poiché la



potestà legislativa è stata esercitata dallo Stato con legge ordinaria senza rispettare i vincoli e i principi derivanti dagli obblighi internazionali e dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tanto da violare apertamente il principio fondamentale della dignità umana espresso nell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3.2 - Un secondo aspetto di non manifesta infondatezza è quello relativo all'instaurazione di una difforme tutela sostanziale di fattispecie inerenti il medesimo diritto fondamentale costituzionalmente tutelato, generando la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le norme oggetto di scrutinio di costituzionalità hanno determinato con l'avvenuta abrogazione dell'art. 594 c.p., una disparità di trattamento con fattispecie criminose inerenti il medesimo diritto fondamentale costituzionalmente protetto.

Ed invero l'art. 594 c.p. e l'art. 595 c.p. sono riconducibili alla stessa medesima *ratio* e allo stesso diritto fondamentale della dignità della persona composta dall'onore, decoro, reputazione e rispettabilità, che trovano identica tutela codificata in due articoli differenti del codice penale in relazione alla presenza dell'offeso (nell'ipotesi di ingiuria) o all'assenza dell'offeso (nell'ipotesi di diffamazione).

Con l'abrogazione del reato di ingiuria la tutela del diritto inviolabile della dignità nella sua declinazione dell'onore, decoro, rispettabilità è lasciata unicamente alla fattispecie di cui all'art. 595 c.p. e cioè al medesimo fatto commesso in assenza dell'offeso, con evidente lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Le norme abrogative hanno infatti reso penalmente irrilevante la medesima condotta punita dall'art. 595 c.p. qualora questa si sia verificata in presenza dell'offeso. In altri termini se l'offeso non è presente c'è il reato (di diffamazione), mentre se l'offeso è presente non c'è il reato.

La lesione del principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione appare, ad avviso del remittente, fondata.

3.3 - Un terzo aspetto inerente la non manifesta infondatezza si manifesta in maniera inequivocabile sotto un ulteriore profilo. Esaminando l'ipotesi aggravata di cui al comma 4 dell'art. 594 c.p. che disponeva: «Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone», si comprende la disparità di trattamento voluta dal legislatore ordinario attraverso l'abrogazione integrale del reato di ingiurie e mantenendo però il reato di diffamazione.

La scelta di perseguire un fatto «comunicando con più persone» in assenza dell'offeso (diffamazione) e di non punire il medesimo fatto «commesso in presenza di più persone» quindi in presenza dell'offeso (ingiurie), appare irragionevole, discriminante e in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Basti pensare che rimane reato la lettera di lamentele inviata a Tizio e Caio sulle qualità etiche di Sempronio, mentre non è più ipotesi di reato la lesione dell'onore realizzata in presenza dell'offeso, in un pubblico convegno o in una trasmissione televisiva, pronunciando le più turpi, offensive e lesive ingiurie in presenza della persona offesa.

Anche sotto quest'ultimo profilo il remittente dubita della legittimità costituzionale delle norme abrogative del reato di ingiuria in quanto il legislatore ha considerato in modo difforme fattispecie che hanno ad oggetto l'identico diritto fondamentale costituzionalmente tutelato, andando così a ledere il principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 della Costituzione.

Alla luce delle ragioni sopra esposte il giudice rimittente ritiene di non poter prescindere dall'applicazione al caso di specie delle norme abrogative in oggetto che si ritiene debbano essere sottoposte al vaglio di costituzionalità.

P. Q. M.

Il giudice di pace di Venezia, letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale terzo comma, della legge n. 67 del 28 aprile 2014 e dell'art. 1 lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016, nella parte in cui dispongono l'abrogazione dell'art. 594 c.p. per violazione degli artt. 2, 3, 10 e 117 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Venezia, 4 luglio 2017

Il Giudice di pace: PERTILE



N. 82

*Ordinanza del 12 giugno 2015 del Collegio arbitrale di Brindisi
nell'arbitrato in corso tra Manna DP S.r.l. contro Comune di Brindisi*

Arbitrato - Controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee - Obbligo di previa e motivata autorizzazione da parte dell'organo di governo dell'amministrazione, introdotto dalla legge n. 190 del 2012, a pena di nullità delle clausole compromissorie e del ricorso all'arbitrato - Inapplicabilità ai soli arbitrati conferiti o autorizzati anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012.

- Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), art. 1, comma 25; decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 1, come modificato dall'art. 1, comma 19, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Il Collegio arbitrale composto da:

- avv. Stefano Bardaro, Presidente;
- avv. Giuseppe Francesco Paolo Caforio, arbitro;
- avv. Antonio Leonardo Deramo, arbitro;

costituito per giudicare in ordine alla controversia tra società Manna DP S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore* sig. Cosimo Damiano Manna, rappresentata e difesa dall'avv. Emanuele Tornasicchio e Comune di Brindisi, in persona del sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Trane e Monica Canepa, riveniente dal contratto di appalto stipulato fra le parti in data 12 novembre 2004, rep. 11088, registrato in data 24 novembre 2004 al n. 3794 serie 1, avente ad oggetto «i lavori di riqualificazione e recupero della piazza Vittoria e delle vie Giudea, Sacramento, Pergola e Cesare Battisti in Brindisi nonché lavori effettuati extra contratto».

FATTO

Con contratto del 12 novembre 2004 (rep. n. 11088) il Comune di Brindisi affidava alla ditta individuale Manna Cosimo Damiano lavori di riqualificazione e recupero della piazza Vittoria e delle vie Giudea, Sacramento, Pergola e Cesare Battisti per un importo complessivo di euro 610.525,29 oltre euro 8.000,00 per oneri di sicurezza. L'impresa appaltatrice formulava n. 4 riserve per un ammontare complessivo di euro 96.153,24 oltre interessi maturati e maturandi *ex lege* LL.PP., con espressa richiesta di attivazione del procedimento di cui all'art. 31-*bis* della legge n. 109/1994 poiché trattavasi di importi che superavano il 10% dell'importo di contratto. Con apposita istanza, notificata in data 18 luglio 2009, l'impresa Manna richiedeva l'avvio del procedimento ex art. 31-*bis*, legge n. 109/1994, al fine di esperire il tentativo di accordo bonario in ordine alle riserve *de quibus*. La stazione appaltante con nota del 30 luglio 2010 concludeva la procedura *de qua*, comunicando di non ravvisare gli estremi per poter accogliere l'offerta formulata dall'appaltatore. La società Manna DP, quindi, con atto di accesso del 5 dicembre 2012, proponeva domanda di arbitrato dichiarando di volersi avvalere della clausola arbitrale prevista dal capo 10, art. 45 del capitolato speciale d'appalto, nella quale le parti avevano convenuto quanto segue: «ove non si proceda all'accordo bonario ai sensi del comma 1 e l'appaltatore confermi le riserve, la definizione delle controversie è attribuita ad un arbitro ai sensi delle norme del titolo VIII del libro quarto del codice di procedura civile». Nella domanda di arbitrato la Manna DP srl formulava i seguenti quesiti: «1) dica il Collegio — previo, ove occorra, accertamento in via istruttoria dell'effettiva avvenuta esecuzione delle opere in questione, della loro natura, ritualità, consistenza ed utilità — se e/o in che misura spettino all'impresa Manna le seguenti somme: 1a) euro 96.153,24 rivenienti da n. 4 riserve ritualmente sollevate ed iscritte nei registri di contabilità lavori nonché ribadite nella rendicontazione dello stato finale dell'8 giugno 2006, il tutto oltre interessi *ex lege* in materia di lavori pubblici dalla data della domanda sino al soddisfo; 1b) ed in ogni caso, tutte quelle altre somme, pure ritualmente richieste, a titolo di svincolo ritenute di legge, di corrispettivo per opere eseguite extra contratto in ossequio a specifiche disposizioni impartite dalla pubblica amministrazione e/o dalla direzione lavori, ordinate onde correggere errori e/o omissioni, in ogni caso non imputabili all'impresa, il tutto oltre interessi *ex lege* in materia di lavori pubblici, dalla data della domanda sino al soddisfo; 2) dica il Collegio, in via assolutamente gradata, se tutte e/o parte delle somme di cui ai punti precedenti, nessuna esclusa, spettino, all'impresa quanto meno a titolo di indebito arricchimento, previo, ove occorra, accertamento della loro *utilitas*; 3) dica il Collegio se ed in quale misura spettino, sulle somme riconosciute, all'impresa, gli interessi *ex lege* sui lavori pubblici nonché il diritto al risarcimento del mag-



gior danno subito per l'essere stata costretta a ricorrere al credito bancario per ritardato e/o omesso pagamento delle somme spettanti; 4) pronunci il Collegio, in caso di accoglimento totale e/o parziale della domanda, la conseguenziale condanna al pagamento delle relative somme in danno del Comune di Brindisi ed in favore dell'impresa Manna DP Srl; 5) dica, infine ed in ogni caso il Collegio a carico di quale delle parti dovranno essere imputate le spese legali relative al procedimento arbitrale al funzionamento del Collegio e/o della consulenza tecnica, qualora espletata». Nella domanda di arbitrato la Manna DP Srl provvedeva a nominare quale arbitro l'avv. Antonio Leonardo Deramo. Il Comune di Brindisi, con deliberazione di giunta del 20 febbraio 2013, prot. n. 46, provvedeva a nominare il proprio arbitro nella persona dell'avv. Emanuela Guarino.

Successivamente, in mancanza di accordo per la nomina del terzo arbitro con funzioni di Presidente, su ricorso della Manna DP Srl, provvedeva il Presidente del Tribunale di Brindisi alla nomina dell'avv. Stefano Bardaro. In data 29 settembre 2014 l'arbitro nominato dal Comune di Brindisi comunicava di non poter accettare l'incarico, ricorrendo una delle ipotesi di cui all'art. 815, codice di procedura civile. Il Comune, con delibera di giunta n. 342 del 7 ottobre 2014 nominava, quale nuovo arbitro, l'avv. Giuseppe Francesco Paolo Caforio.

Il Collegio arbitrale, pertanto, si riuniva il giorno 20 ottobre 2014 e concedeva alle parti i seguenti termini: «termine per il deposito della prima memoria difensiva per la formulazione della domanda e la definitiva articolazione dei quesiti da porre al Collegio, unitamente al deposito di atti e documenti posti a fondamento della domanda (con particolare riguardo al contratto di appalto sottoscritto e stipulato fra le parti e di cui sopra), è concesso alla sola parte attrice sino al giorno 21 novembre 2014, ore 20:00; termine per il deposito della prima memoria difensiva per la formulazione della domanda e la definitiva articolazione dei quesiti da porre al Collegio, unitamente al deposito di atti e documenti posti a fondamento della domanda (con particolare riguardo al contratto di appalto sottoscritto e stipulato fra le parti e di cui sopra), è concesso alla sola parte convenuta sino al giorno 22 dicembre 2014, ore 20:00; termine per entrambe le parti per il deposito di memorie di replica e per l'articolazione di eventuali istanze istruttorie ed il deposito di ulteriori documenti è fissato sino al giorno 12 gennaio 2015, ore 20:00; termine per entrambe le parti per il deposito di memorie di replica istruttorie è fissato sino al giorno 2 febbraio 2015, ore 20:00». Il Collegio fissava l'udienza di trattazione con comparizione delle parti, anche ai fini dell'esperimento del tentativo di conciliazione, per il giorno 27 febbraio 2015, ore 10:00, presso la sede del Collegio.

Il Comune di Brindisi, con atto di costituzione del 22 dicembre 2014, eccepeva in via preliminare, per quel che in questa sede rileva, la nullità della clausola arbitrale ai sensi dell'art. 241 del decreto legislativo n. 163/2006, così come modificato dalla legge n. 190/2012, con conseguente inammissibilità ed improponibilità della domanda; la mancanza della *potestas iudicandi* dell'arbitro di nomina giudiziale, con funzioni di Presidente, ai sensi dell'art. 241, comma 5, decreto legislativo n. 163/2006, oltre ad altre questioni in rito e nel merito. La società Manna DP contestava, nei termini concessi, quanto eccepeva dalla stazione appaltante.

L'udienza del 27 febbraio 2015 veniva rinviata d'ufficio al 5 marzo 2015 ed il Collegio si riserva di provvedere su tutte le questioni, preliminari e non, concedendo termine di giorni 10 alle parti per la trasmissione telematica di sole memorie difensive e di ulteriori giorni 10 per la trasmissione telematica di sole memorie di replica.

Vista la domanda di arbitrato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti di causa;

Ricevuti ed esaminati gli scritti delle parti il Collegio nella Camera di consiglio del 31 marzo 2015, dopo approfondita valutazione, ritenendo di dover rilevare l'incostituzionalità sotto molteplici profili dell'art. 241 del decreto legislativo n. 163/2006, come modificato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione) e dal decreto legislativo n. 53/2010 ha deliberato la seguente ordinanza.

DIRITTO

Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 19 e comma 25, della legge n. 190/2012. In proposito occorre ricordare in via preliminare che l'art. 241, comma 1, del decreto legislativo n. 163/2006, nella sua formulazione in vigore dal 28 novembre 2012 (ai sensi dell'art. 1, comma 19, della legge 6 novembre 2012, n. 190, c.d. legge anticorruzione), stabilisce che «Le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'art. 240, possono essere deferite ad arbitri, previa autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione. L'inclusione



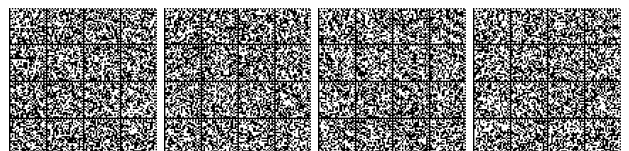
della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli».

L'art. 1, comma 25, della legge n. 190/2012 stabilisce, ai fini della disciplina transitoria, che «Le disposizioni di cui ai commi da 19 a 24 non si applicano agli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della presente legge». L'arbitrato in esame è stato «conferito» dopo l'entrata in vigore della legge n. 190/2012, atteso che gli arbitri sono stati nominati successivamente al 28 novembre 2012 e che non è intervenuta nessuna autorizzazione da parte del Comune di Brindisi prima dell'entrata in vigore della predetta legge, né poteva ragionevolmente intervenire, essendo tale istituto previsto dalla stessa legge n. 190/2012. Tuttavia, tale conferimento è avvenuto per effetto di una clausola arbitrale pattuita nell'art. 45 del capitolato speciale d'appalto. Ebbene l'art. 1, comma 19 e 25 della legge n. 190/2012, determinando la confluenza dell'arbitrato *de qua* nel campo di applicazione della nuova disciplina e, dunque, rendendo inefficaci con effetto retroattivo pattuizioni assunte prima dell'entrata in vigore della legge stessa, ovvero rimettendo alla parte pubblica il potere di decidere in ordine all'azionabilità della clausola arbitrale, suscita dubbi di legittimità costituzionale. La questione di costituzionalità è dunque rilevante assumendo rilievo pregiudiziale rispetto alla definizione nel merito della lite insorta tra le parti, in quanto riguarda l'ammissibilità del ricorso all'arbitrato. In realtà, il Comune di Brindisi tacitamente accetta l'avvio della procedura arbitrale e poi eccepisce l'improporzionalità/improcedibilità della stessa. Non si condivide però, all'uopo, l'opinione espressa dal Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. III, del 10 febbraio 2015, n. 2423, relativamente all'interpretazione resa concernente il concetto di «arbitrato autorizzato» e, pertanto, non si ritiene possibile una lettura costituzionalmente orientata che permetta di superare le questioni pregiudiziali e preliminari sollevate dalla stazione appaltante.

2. Per effetto della disposizione di cui all'art. 1, comma 25, della legge n. 190/2012 l'obbligo di autorizzazione motivata all'arbitrato previsto dall'art. 241, comma 1, decreto legislativo n. 163/2006 trova applicazione anche in relazione a clausole compromissorie antecedenti all'entrata in vigore della richiamata legge n. 190/2012, come nel caso di specie. In tal modo però la normativa di cui sopra produce effetti retroattivi lesivi dei diritti e delle libertà garantite dagli articoli 24, 41 e 108 Cost. e comunque dagli articoli 3, 25 e 111 Cost. Ai sensi della novellata disciplina, ed in particolare ai sensi dell'art. 1, comma 25, nell'ambito di una controversia si consente alla parte pubblica di porre nel nulla una clausola compromissoria per effetto di una disposizione sopravvenuta, che travolge l'efficacia e la vincolatività di un patto spontaneamente stipulato tra le parti o a cui, comunque, la parte privata ha dato adesione. Il legislatore ha quindi disatteso il principio della certezza e stabilità del diritto e dell'ordinamento giuridico, che impone di non introdurre disposizioni che operino retroattivamente su clausole contrattuali esistenti, ledendo principi e diritti di rango costituzionale (in particolare la libertà di iniziativa economica e l'autonomia negoziale e di impresa ex art. 41 Cost). Il principio di irretroattività non consente alla legge nuova di produrre effetti, tanto in ordine ai rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore quanto in relazione a quelli sorti anteriormente ed ancora pendenti, se l'effetto prodotto dalla nuova legge pone nel nulla o rende inefficaci atti giuridici legittimamente adottati in precedenza.

A tal riguardo va subito chiarito che, come precisato ripetutamente dalla Corte costituzionale, il divieto di retroattività della legge — pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi — non è stato tuttavia elevato a rango di dignità costituzionale (salvo l'art. 25 Cost. in materia penale). Il legislatore ordinario, pertanto, nel rispetto del suddetto limite, può emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che esse siano, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (*ex multis* Corte costituzionale 11 giugno 1999, n. 229; 7 luglio 2006, n. 274 e 23 luglio 2002, n. 374) ovvero che la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. (Cons. Stato, Sez. IV, 27 aprile 2015, n. 2062). L'applicazione retroattiva della norma, che restringa diritti costituzionalmente tutelati, può essere giustificata solo in ipotesi eccezionali, in quei casi in cui sussistano interessi aventi parimenti rilevanza costituzionale ed a condizione che vi sia un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*cf.* *ex multis* Corte costituzionale 11 giugno 1999, n. 229). Nel caso di specie non si riscontrano esigenze che possano ragionevolmente giustificare, nell'ottica del bilanciamento, la decisione del legislatore di privare di efficacia, in via retroattiva, le clausole compromissorie già convenute. Infatti, se da un lato la facoltà delle parti di stipulare un patto negoziale per adire il giudice arbitrale per le future controversie è riconosciuta e tutelata dagli articoli 24, 41 e 108 Cost., dall'altro lato la decisione del legislatore di estendere l'obbligo di autorizzazione motivata all'arbitrato ai rapporti scaturiti da clausole compromissorie antecedenti alla legge n. 190/2012 non risulta giustificata da un contrapposto interesse di rilevanza costituzionale di pari peso.

Ed invero, quand'anche la ratio *legis* della richiamata normativa anticorruzione è da ravvisarsi nell'esigenza di prevenire forme di corruzione nella pubblica amministrazione, di certo la subordinazione dell'arbitrato — attivato sulla



base di una clausola compromissoria stipulata ante legge n. 190/2012 — ad un meccanismo di autorizzazione rimesso alla parte pubblica, non sembra coerente con le predette finalità.

Una tale assunzione in termini di disvalore non risulta peraltro costituzionalmente corretta proprio alla luce delle disposizioni di cui all'art. 24, 41, 108 e 111 Cost. In aggiunta, si deve considerare che la prevenzione della corruzione della pubblica amministrazione rappresenta l'interesse di una sola delle parti del rapporto controverso e, come tale, non è idonea ad incidere sul principio di parità di cui all'art. 111 Cost e sul principio di autonomia negoziale ex art. 41 Cost. non si può dunque riconoscere in capo alla pubblica amministrazione un diritto potestativo idoneo a produrre, in via retroattiva, limiti all'accesso alla giustizia arbitrale.

2.1. Il Collegio dubita che la norma di cui all'art. 1, comma 25, legge n. 190/2012 sia conforme agli articoli 3, 24, 25, 41 e 111 Cost. anche sotto altro profilo. Nello specifico la norma, nella misura in cui ricollega effetti giuridici sfavorevoli (in termini di condizioni più rigorose per l'accesso alla giustizia arbitrale, subordinate all'esercizio di un diritto potestativo della pubblica amministrazione, sub specie di autorizzazione motivata) a clausole compromissorie stipulate e/o accettate nel periodo antecedente all'entrata in vigore della legge anticorruzione, lede l'affidamento di quanti abbiano volontariamente e consapevolmente stipulato le suddette clausole contrattuali, senza poter prevedere che sarebbero scaturite conseguenze negative sul piano dell'accesso alla giustizia, con ciò affievolendo irragionevolmente la certezza nella stabilità del diritto e dell'ordinamento giuridico. Infatti, in detti casi, il giudice naturale ex art. 25 Cost. risulta già individuato, seppur in via negoziale, con la clausola compromissoria, per effetto dell'esercizio dell'autonomia privata delle parti ex art. 41 Cost. In siffatto contesto, l'applicazione in via retroattiva della norma sull'autorizzazione all'arbitrato, in relazione a clausole arbitrali già previste (e quindi con un giudice «naturale» già individuato,) pone un'ulteriore limitazione all'esercizio del diritto, distogliendo quindi le parti dal giudice precostituito in via negoziale e/o rendendo comunque più difficoltoso l'accesso alla giurisdizione arbitrale, con la conseguente violazione degli artt. 24, 25 e 111 Cost.

2.2. A sua volta l'art. 241, comma 1, decreto legislativo n. 163/2006 (come modificato dall'art. 1, comma 19, legge n. 190/2012) risulta in contrasto con gli articoli 3, 24, 25, 41, 102, 111 Cost. sotto ulteriori profili.

2.2.1. La norma censurata appare infatti di dubbia costituzionalità, in quanto determina un assetto in contrasto con gli articoli 3 e 111 della Cost. nella parte in cui sanciscono i principi di parità delle parti nel processo.

La disciplina dell'autorizzazione all'arbitrato ha determinato un sistema che, anziché garantire la parità delle armi e l'indipendenza degli arbitri, riconosce un privilegio processuale per la pubblica amministrazione, che assume un vero e proprio diritto potestativo in merito alla instaurazione o meno del giudizio arbitrale.

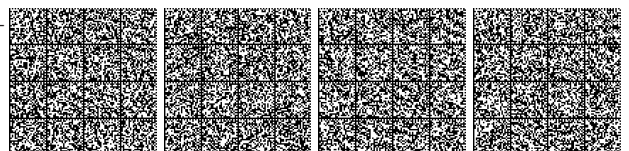
In questo modo all'arbitrato in materia di contratti pubblici viene dato un assetto tendente a favorire solo una parte della controversia, realizzando uno sbilanciamento a favore del soggetto pubblico, in senso analogo a quello sbilanciamento già censurato dalla Consulta nella sentenza n. 186/2013 (con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220).

Riconoscere, pertanto, ad una sola delle parti il potere di autorizzazione postuma all'arbitrato, significherebbe in concreto attribuire un diritto potestativo unilaterale di accesso alla giustizia, con degradamento in posizione di soggezione dell'altra parte del rapporto e conseguente «asimmetria giurisdizionale» in contrasto con i parametri costituzionali degli articoli 3 e 111 Cost.

2.2.2 Il Collegio rileva inoltre il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, anche in ragione dell'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina degli arbitrati risultante dal codice di procedura civile. Non sembra, infatti, potersi enucleare alcuna differenza sostanziale tra gli arbitrati in materia di contratti pubblici e gli arbitrati regolati dal codice di procedura civile; sicché la scelta del legislatore di differenziare nettamente la rispettiva disciplina, prevedendo una condizione d'accesso all'arbitrato in materia di contratti pubblici, peraltro rimessa alla decisione di una sola delle parti del contratto pubblico, è di per sé ingiustificata e irrazionale.

Da un lato, infatti, non si riscontrano nella legge c.d. anticorruzione ragioni per giustificare la disparità di trattamento tra gli arbitrati nelle controversie regolate dall'art. 241, decreto legislativo n. 163/2006, rispetto agli arbitrati ordinari, considerate l'equiparazione dei giudizi arbitrali in materia di opere pubbliche ai giudizi civili (*cf.* ex multis Corte costituzionale 28 novembre 2001, n. 376; Corte costituzionale 19 luglio 2013, n. 223), l'identità dei poteri esercitabili e le sanzioni tipiche previste dall'ordinamento per combattere la corruzione.

Ebbene, nella norma in esame non si riscontra alcun principio costituzionale da tutelare e la disciplina introdotta, laddove subordina il ricorso all'arbitrato all'autorizzazione motivata degli organi di Governo della P.A., non può giustificare né la limitazione dei privati all'accesso alla giustizia secondo modalità determinate da clausole negoziali precedentemente e consapevolmente stipulate da ambo le parti, né tantomeno la frustrazione di altri principi costituzionalmente tutelati, quali quelli previsti dagli articoli 24 e 111 Cost.



Di conseguenza, la norma *de qua*, nel regolare in termini radicalmente divergenti situazioni di accesso alla giustizia nel settore dei contratti pubblici rispetto agli altri settori dell'ordinamento, determina una evidente disparità di trattamento che si pone in aperto contrasto con l'art. 3 Cost. D'altro canto, tale disparità di trattamento è immediatamente percepibile anche riguardo alla differenza tra la disciplina speciale in materia di contratti pubblici e la disciplina ordinaria sull'accesso alla giustizia arbitrale.

Mentre, infatti, nella disciplina prevista dal codice di procedura civile l'eventuale rifiuto di una delle parti di aderire all'arbitrato (in violazione di una specifica clausola compromissoria) non determina la nullità del lodo ex art. 829 codice di procedura civile (anzi, un eventuale rifiuto od anche il mero silenzio consente all'altra parte di ricorrere al Tribunale civile per la nomina dell'arbitro di parte), negli arbitrati di cui all'art. 241 del codice dei contratti il rifiuto o la mancata autorizzazione della parte pubblica all'arbitrato comporta, per ciò solo, la nullità insanabile del lodo eventualmente pronunciato. Nel contempo, lo stesso art. 241, comma 1, prevede che la pubblica amministrazione debba autorizzare l'arbitrato con apposita motivazione. In tal modo l'accesso alla giustizia arbitrale, oltre ad essere assoggettato alla potestà di una delle parti, è altresì connotato da ampi spazi di discrezionalità della parte contrattuale pubblica, che può rifiutare l'arbitrato senza motivazione e può autorizzarlo solo con apposita motivazione.

Una simile facoltà, nel contesto dell'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 241 del codice dei contratti, potrebbe condurre alla nullità del lodo anche in ragione della opinabilità della motivazione all'autorizzazione (od anche in ragione dell'eventuale incompetenza dell'organo che rilascia l'autorizzazione) con ulteriore incisione degli articoli 3 e 111 Cost.

3. In conclusione, si ritiene non possibile individuare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme citate che consenta di superare eventuali dubbi di compatibilità delle disposizioni di cui trattasi con la Carta fondamentale. Ricorrono, quindi, tutti i presupposti considerati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la rimessione delle questioni di legittimità costituzionale sopra descritte, e segnatamente la rilevanza e l'impossibilità di definire il giudizio indipendentemente dalla soluzione delle questioni e la non manifesta infondatezza delle stesse.

P. Q. M.

Il Collegio dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, legge n. 190/2012, in relazione agli articoli 3, 24, 25, 41, 108, 111, dell'art. 241, comma 1, decreto legislativo n. 163/2006, così come modificato dall'art. 1, comma 19, legge n. 190/2012 in relazione agli articoli 3, 24, 25, 41, 97, 102, 111 Cost.

Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Manda alla segreteria per le comunicazioni e gli avvisi di rito.

Dispone la sospensione del giudizio arbitrale in corso ai sensi e per gli effetti dell'art. 819-bis del codice di procedura civile e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Mesagne (BR), nella sede del Collegio arbitrale alla via F. Confalonieri n. 1/D, nella Camera di consiglio del 12 giugno 2015.

Mesagne, 12 giugno 2015

Il Presidente: BARDARO

Arbitri: CAFORIO - DERAMO

Il segretario: BARDARO

18C00122

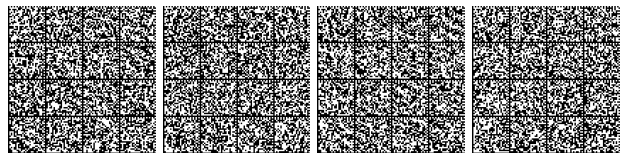
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-022) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

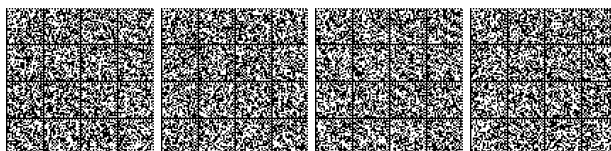
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

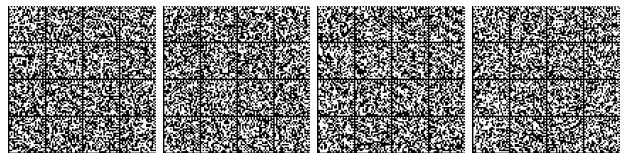
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**

*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**

*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

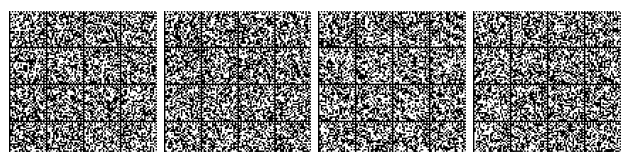
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

