

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

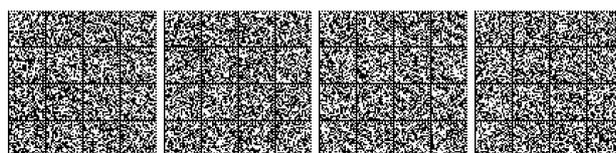
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 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

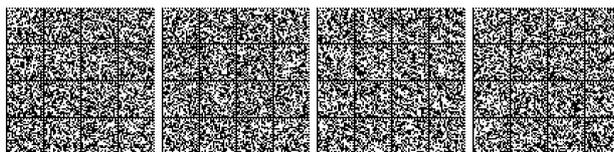




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **98.** Sentenza 21 febbraio - 15 maggio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Sanità pubblica - Disciplina dell'indennità dei componenti del Collegio dei revisori delle aziende sanitarie locali (divieto del rimborso delle spese sostenute in ragione dell'incarico) - Autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali - Attribuzione alla Giunta regionale, con esclusione del Comune, della competenza in materia di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità territoriali e degli hospice.
 - Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4..... Pag. 1
- N. **99.** Sentenza 21 marzo - 15 maggio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Banche e istituti di credito - Riforma, con decreto-legge, della disciplina delle banche popolari - Limitazioni del diritto al rimborso delle azioni del socio in caso di recesso per trasformazione della società - Attribuzione alla Banca d'Italia del potere di definizione delle relative modalità tecniche.
 - Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) - convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33 - art. 1..... Pag. 9
- N. **100.** Ordinanza 18 aprile - 15 maggio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Disposizioni in materia di bilancio e contabilità pubblica (utilizzo del Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e di servizi; modalità di copertura della spesa derivante dall'applicazione della legge censurata).
 - Legge della Regione autonoma Sardegna 13 aprile 2017, n. 5 (Legge di stabilità 2017), artt. 2, comma 2, e 11..... Pag. 34
- N. **101.** Sentenza 7 marzo - 17 maggio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali e dei rispettivi enti locali al conseguimento dei saldi di finanza pubblica - Disciplina del pareggio di bilancio (rinvii ed abrogazioni di disposizioni varie; esclusione dell'avanzo di amministrazione dai titoli di entrata; inclusione, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, solo per la parte finanziata con entrate finali; versamento all'Erario dell'importo della sanzione a carico degli enti locali in caso di mancato raggiungimento del saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali; inapplicabilità dei meccanismi sanzionatorio e premiale alle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano; intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli-Venezia Giulia, per la determinazione del contributo agli obiettivi della finanza pubblica dovuto dalla Regione per gli anni 2012-2015, conseguente alle modifiche intervenute in materia di imposizione locale immobiliare, con riferimento alle risultanze del gettito 2010).
 - 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 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 475, lettere a) e b), 479, lettera a), 483 e 519. Pag. 36



N. 102. Sentenza 21 marzo - 17 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Deturpamento e imbrattamento di beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati fuori dei casi di cui all'art. 635 cod. pen. - Trattamento sanzionatorio.

– Codice penale art. 639, primo e secondo comma. Pag. 68

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 27 aprile 2018 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze contenente chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'art. 1, commi da 465 a 508, della legge n. 232 del 2016 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge n. 205 del 2017 (Legge di bilancio 2018) - Utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

– Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 del 2018 (*recte*: del 20 febbraio 2018, n. 5)..... Pag. 79

N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 aprile 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per attività ricettive alberghiere e non alberghiere - Istituzione di un codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze - Alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge n. 431 del 1998.

– Legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7 (“Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze”), art. 1, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*)..... Pag. 87

N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 aprile 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario regionale - Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), art. 1, comma 3..... Pag. 91

N. 77. Ordinanza del Tribunale di Viterbo del 19 aprile 2017

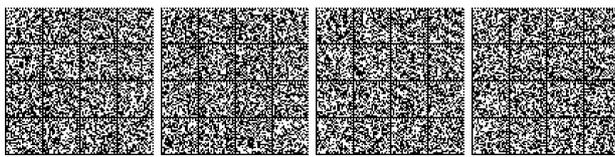
Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Incarichi di direzione di enti pubblici dipendenti dalla Regione - Direttore generale di Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.) - Previsione della cessazione di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi di amministrazione, salvo conferma.

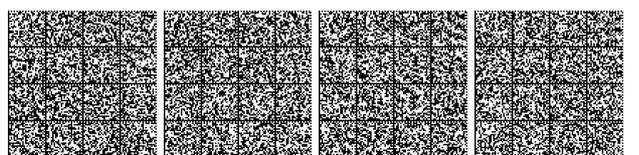
– Legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), art. 55, comma 5; legge della Regione Lazio 3 settembre 2002, n. 30 (Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica), art. 11, comma 2. ... Pag. 93



N. 78. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede staccata di Latina del 18 dicembre 2017
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Accertamento di conformità - Determinazione della misura dell'oblazione in misura pari al valore di mercato dell'intervento eseguito.
– Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), art. 22 [, comma 2, lett. a)]. Pag. 100

N. 79. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana del 16 gennaio 2018
Sicurezza pubblica - Autorizzazioni di polizia - Licenza di porto d'armi - Divieto di concessione di porto d'armi alle persone condannate alla reclusione per il reato di furto.
– Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 43, primo comma, lett. a). Pag. 105





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 98

Sentenza 21 febbraio - 15 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Disciplina dell'indennità dei componenti del Collegio dei revisori delle aziende sanitarie locali (divieto del rimborso delle spese sostenute in ragione dell'incarico) - Autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali - Attribuzione alla Giunta regionale, con esclusione del Comune, della competenza in materia di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità territoriali e degli hospice.

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

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

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio-2 marzo 2017 e depositato in cancelleria il successivo 7 marzo (reg. ric. n. 28 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).

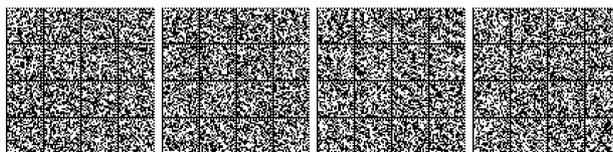


1.1.- L'art. 31, comma 1, della legge regionale impugnata, che sostituisce l'art. 40 della legge della Regione Veneto 14 settembre 1994, n. 55 (Norme sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle unità locali socio sanitarie e delle aziende ospedaliere in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria", così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517), è denunciato in relazione alla disciplina dei rimborsi delle spese sostenute dai componenti del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali (ASL), nella legislazione della Regione Veneto denominate aziende ULSS, nella parte in cui dispone che: «Non sono previsti rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda sanitaria». Il ricorrente, pur ammettendo che tale previsione è volta alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi e al contenimento delle spese per missioni, ritiene che essa contrasti con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, «segnatamente nella parte relativa alla materia del coordinamento della finanza pubblica, ravvisandosi, nella sostanza, elementi di disarmonia con la normativa statale in materia di vigilanza e controllo sulla spesa pubblica».

Premette il ricorrente che generalmente il Ministero dell'economia e delle finanze designa quale proprio rappresentante in seno ai collegi sindacali delle aziende sanitarie locali un proprio dirigente e che il compito di vigilanza e controllo sui conti pubblici, esercitato dal Ministero dell'economia e delle finanze anche mediante l'operato dei propri rappresentanti in seno ai collegi di revisione e sindacali delle amministrazioni pubbliche, è regolato dall'art. 16 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Inoltre, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196), sono attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze compiti di controllo di regolarità amministrativa e contabile, anche mediante l'attività dei collegi di revisione e sindacali, al fine di assicurare la legittimità e proficuità della spesa. Ancora, ai sensi dell'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 123 del 2011, i medesimi collegi provvedono agli altri compiti a essi demandati dalla normativa vigente, compreso il monitoraggio della spesa pubblica.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la compresenza di componenti statali e regionali nei collegi sindacali delle ASL «costituisce un essenziale meccanismo di coordinamento finanziario nel campo della spesa sanitaria e ne rappresenta quindi un principio fondamentale», principio che sarebbe violato dalla disposizione regionale impugnata, la quale comprometterebbe irrazionalmente il funzionamento dei collegi sindacali delle aziende ULSS venete. L'assenza di rimborsi per le spese di trasferta tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'azienda ULSS, infatti, non consentirebbe ai componenti dei loro collegi sindacali l'assolvimento della primaria funzione di controllo della spesa pubblica, metterebbe in pericolo l'autonomia delle attività di vigilanza con particolare riguardo ai componenti fuori sede e ostacolerebbe l'adempimento dell'obbligo di partecipazione a tutte le attività di verifica pianificate dallo stesso organo di controllo, potendo pregiudicare il principio di collegialità. Pertanto, il contingentamento delle spese, così come regolato nella legge regionale, non solo comprometterebbe le funzioni di controllo in capo al Ministero dell'economia e delle finanze - anche alla luce del fatto che, laddove il rappresentante sia un dirigente del Ministero, egli sarebbe soggetto al regime retributivo della onnicomprensività, per cui non sarebbe destinatario neppure della indennità prevista dalla stessa legge regionale per i componenti del collegio -, ma limiterebbe anche l'attività connessa ai doveri e alle conseguenti responsabilità in capo ai collegi sindacali in tutti quei casi in cui le amministrazioni, titolari del potere di designazione, optino, in base a valutazioni discrezionali, per un componente sindaco non residente nel luogo in cui ha sede l'ente.

1.2.- In relazione all'art. 34, commi 3 e 4, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che modifica la legge della Regione Veneto 16 agosto 2002, n. 22 (Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali) nel senso di escludere la competenza del Comune sulle autorizzazioni alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice, e di demandare alla Giunta regionale tale competenza, il ricorrente denuncia innanzitutto la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. per il contrasto con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» posto dall'art. 8-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Tale disposizione statale, coordinando le competenze istituzionali dei Comuni con la programmazione sanitaria regionale, porrebbe il principio secondo cui la finalità sanitaria di una costruzione non può privare il Comune del potere di verificarne la compatibilità urbanistica e di rilasciare il permesso di costruire (si richiama la sentenza n. 132 del 2013). Inoltre, la norma regionale che affida a un organo della Regione il potere di autorizzare la realizzazione dei tre tipi di strutture sociosanitarie in questione comporterebbe una violazione delle prerogative comunali sia ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., perché la competenza al rilascio dei permessi di costruire, quando le strutture sociosanitarie sono realizzate da soggetti privati, è attribuita al Comune direttamente dalla legge statale; sia ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., perché comunque la norma regionale contrasterebbe con il principio di sussidiarietà e di adeguatezza. Il carattere specifico delle tre descritte strutture sanitarie, che debbono essere necessariamente di dimensioni ridotte proprio per assicurare ai



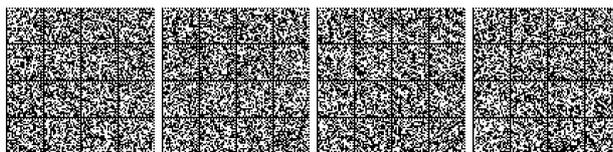
particolari malati che ne abbisognano un'assistenza di tipo protetto, ma non ospedaliero, comporterebbe infatti che le valutazioni edilizie e urbanistiche a esse relative siano espresse dall'ente ordinariamente competente, cioè dal Comune; e che l'intervento regionale si limiti, quindi, al coordinamento delle decisioni del Comune con la programmazione sanitaria regionale, attraverso la verifica di compatibilità sanitaria prevista dalla norma statale interposta di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992.

2.- Con atto depositato in data 6 aprile 2017 si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 31, comma 1, della legge regionale impugnata sia dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata, e che la questione relativa all'art. 34, commi 3 e 4, della medesima legge regionale sia dichiarata non fondata.

2.1.- Quanto alla questione di costituzionalità dell'art. 31, comma 1, la difesa della Regione osserva che dalla lettura del motivo di impugnazione non è possibile evincere quale sia il principio di coordinamento della finanza pubblica che sarebbe violato dalla disposizione di legge regionale, il che farebbe ritenere l'impugnazione inammissibile, prima ancora che infondata, per la sua intima contraddittorietà e per l'inconferenza del parametro di costituzionalità richiamato. Neanche il riferimento alla compresenza di componenti statali e regionali nei collegi sindacali potrebbe servire a motivare la violazione dei principi in materia di «coordinamento della finanza pubblica», perché tale compresenza rappresenterebbe piuttosto una misura di natura organizzativa. Peraltro la disposizione della legge regionale avrebbe una finalità di riduzione della spesa pubblica che si porrebbe in perfetta assonanza con le molteplici e costanti richieste legislative che in tal senso lo Stato impone alle Regioni. Né tale misura apparirebbe irragionevole, prevedendo essa una mera riduzione dei rimborsi spesa, senza che ciò incida in alcun modo sulla concreta esercitabilità dell'attività da parte dei componenti del collegio. D'altronde, occorrerebbe tenere presente a tale riguardo che l'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 502 del 1992, che costituirebbe principio fondamentale della legislazione statale, prevede che l'indennità annua spettante ai componenti del collegio sindacale sia commisurata agli emolumenti spettanti al direttore generale dell'unità sanitaria locale e che il d.P.C.m. 19 luglio 1992 (*recte*: 1995), n. 502 (Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), relativo al contratto del direttore generale delle suddette unità sanitarie locali, dispone, all'art. 1, comma 5, che il trattamento economico è comprensivo delle spese sostenute per gli spostamenti dal luogo di residenza al luogo di svolgimento delle funzioni. Quindi, considerato che con l'art. 31 della legge impugnata la Regione Veneto ha provveduto semplicemente ad adeguare la propria normativa a quella statale in materia di collegi sindacali delle ASL e che tale normativa, per quanto concerne la determinazione degli emolumenti, opera espresso rinvio alla disciplina dettata per i direttori generali, tale adeguamento non potrebbe non conformarsi a tale disciplina anche sotto tale aspetto. La doglianza sarebbe dunque non fondata, sembrando diretta più a salvaguardare gli interessi remunerativi del personale del Ministero dell'economia e delle finanze che l'interesse pubblico a che l'esercizio delle funzioni pubbliche sia improntato a parametri di efficienza ed economicità.

2.2.- Quanto all'art. 34, la Regione Veneto ritiene che il principio fondamentale ricavabile dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, norma statale interposta, sia l'obbligatorietà di una duplice valutazione, di natura urbanistica e di programmazione sanitaria, per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie, a salvaguardia degli interessi superiori afferenti alla tutela della salute (si richiama la sentenza n. 59 del 2015), ma non una riserva assoluta di competenza al rilascio dell'autorizzazione in capo ai Comuni territorialmente interessati. D'altronde, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2002 già prevede una avocazione in capo alla Regione del potere autorizzatorio, sia sotto il profilo sanitario sia con riguardo agli aspetti di conformità urbanistico-edilizia, laddove si tratti di «strutture della Regione, di enti o aziende da essa dipendenti, oppure dalla stessa finanziate, anche parzialmente», e questa avocazione non ha mai sollevato dubbi di legittimità costituzionale. Inoltre, la scelta del legislatore regionale risulterebbe non solo ragionevole, ma in perfetta sintonia con la necessità di allocare la competenza autorizzatoria in capo al soggetto pubblico competente a tutelare gli interessi pubblici secondo il loro dimensionamento. La disposizione regionale impugnata, infatti, non attribuirebbe in capo alla Giunta regionale una potestà autorizzatoria generalizzata e onnicomprensiva, ma prevedrebbe invece che, con riferimento a strutture sanitarie e sociosanitarie aventi una rilevanza extracomunale e una notevole incidenza su ambiti territoriali anche di rilevante ampiezza, la competenza a provvedere in ordine al rilascio della autorizzazione alla costruzione, ampliamento, trasformazione, trasferimento della struttura sia concentrata in capo alla Regione.

D'altronde, l'attribuzione della potestà autorizzatoria alla Regione non comporterebbe una compressione delle competenze regolatorie urbanistiche ed edilizie comunali, in quanto l'autorizzazione a realizzare le suddette strutture sanitarie e sociosanitarie non potrebbe derogare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie del territorio interessato, ma costituirebbe unicamente esercizio di un potere vincolato di accertamento di conformità urbanistica ed edilizia. Il che deporrebbe anche in ordine all'utilità di tale regime di concentrazione amministrativa, che si porrebbe in una posizione servente rispetto al fondamentale canone di buon andamento dell'agire pubblico e di snellezza nell'esercizio dei pub-



blici poteri che interferiscono con l'esercizio di attività e servizi da parte dei privati. Queste considerazioni, secondo la difesa della Regione Veneto, eliminerebbero anche l'ulteriore dubbio di legittimità costituzionale sollevato in relazione all'art. 118 Cost., in quanto sarebbero proprio i canoni di sussidiarietà ed adeguatezza, insieme al principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., a giustificare la previsione della legge regionale impugnata.

3.- In prossimità dell'udienza, in data 30 gennaio 2018, ha depositato memoria la sola difesa regionale, svolgendo alcune ulteriori argomentazioni in relazione ad entrambe le questioni in esame.

3.1.- Quanto all'art. 31, comma 1, della legge regionale impugnata, la difesa regionale ribadisce che tale disposizione non si pone in contrasto con la normativa statale in materia, ma al contrario asseconda i molteplici e costanti interventi legislativi statali diretti a realizzare risparmi di spesa. Inoltre, non si potrebbe ritenere pregiudicata la funzione di controllo, dato che per la determinazione degli emolumenti lo stesso articolo opera espresso rinvio alla disciplina dettata per i direttori generali, fissando una indennità che supera i 16.000 euro annui e che dunque appare sufficiente a rimborsare le eventuali spese sostenute per le poche occasioni nelle quali è necessaria la presenza dei componenti del collegio. La difesa regionale insiste poi nel dire che «il rimborso spese viene reclamato in ragione di non pertinenti funzioni di vigilanza ministeriali e non di quelle esercitate nell'interesse delle singole Aziende sanitarie, come lo sono i compiti del collegio sindacale, che è organo dell'Azienda».

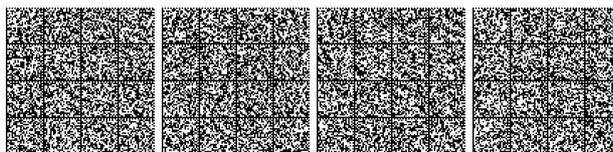
3.2.- In relazione all'art. 34 la Regione da un lato insiste per una declaratoria di non fondatezza della questione, dato che la norma statale interposta porrebbe il principio dell'obbligatorietà dell'autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie, ma non prevedrebbe affatto una riserva assoluta di competenza in capo ai Comuni territorialmente interessati alla realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie; e dall'altro lato pone per la prima volta una eccezione di inammissibilità della questione «per indeterminatezza dell'impugnazione». Il ricorso statale, infatti, non avrebbe correttamente individuato il parametro costituzionale di riferimento, perché la disposizione impugnata riguarderebbe non la «tutela della salute» ma la diversa materia del «governo del territorio», nel cui ambito non sarebbe nemmeno rinvenibile una riserva assoluta e inderogabile di competenza a favore dei Comuni quanto al rilascio di un'autorizzazione edificatoria o urbanistica in generale; né potrebbe sanare tale vizio il generico riferimento all'art. 118 Cost., privo dell'indicazione dei parametri legislativi che dimostrino l'attribuzione ai Comuni di una competenza esclusiva al rilascio dei permessi di costruire. Inoltre, rimarrebbe «intonsa nella norma la competenza del sindaco al rilascio del permesso a costruire anche alla luce della circostanza che pur avendo la Regione una competenza concorrente in materia urbanistica essa dovrebbe comunque far uso di norme o procedure in variante urbanistica o di verifica della conformità urbanistica delle edificande strutture sanitarie, cosa che la disposizione in esame né il contesto normativo prevedono».

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, e 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), ritenendo violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

2.- L'art. 31, comma 1, della citata legge regionale n. 30 del 2016, nel sostituire l'art. 40 della legge della Regione Veneto 14 settembre 1994, n. 55 (Norme sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle unità locali socio sanitarie e delle aziende ospedaliere in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria", così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517), disciplina la composizione e le funzioni del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali (ASL), nella legislazione della Regione Veneto denominate aziende ULSS, e detta le regole relative alla indennità dei suoi componenti e al rimborso delle spese da loro sostenute in ragione dell'incarico. La disposizione è impugnata nella parte relativa alla disciplina dei rimborsi delle spese di trasferta, là dove essa dispone che per i componenti dei collegi sindacali delle aziende ULSS «[n]on sono previsti rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda sanitaria».

La difesa dello Stato denuncia la violazione da parte della norma impugnata dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo il ricorrente, costituirebbero principi fondamentali della materia le previsioni della legge statale che attribuiscono al Ministero dell'economia e delle finanze i compiti di vigilanza e monitoraggio sui conti pubblici anche attraverso la presenza di un proprio rappresentante nei collegi di revisione e sindacali delle amministrazioni pubbliche,



come previsto dall'art. 16 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dagli artt. 2 e 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196), con la conseguenza che la compresenza di componenti statali e regionali nei collegi sindacali delle ASL rappresenterebbe un «essenziale meccanismo di coordinamento finanziario nel campo della spesa sanitaria».

Tali principi fondamentali sarebbero violati dalla norma regionale impugnata che, vietando il rimborso delle spese di trasferta sostenute dai componenti dei collegi sindacali delle aziende ULSS per raggiungere la sede delle aziende stesse, ostacolerebbe la partecipazione dei componenti designati dal Ministero dell'economia e delle finanze, che di solito sono dirigenti dello Stato con sede a Roma, e di conseguenza comprometterebbe irrazionalmente il funzionamento dei collegi sindacali e l'assolvimento della loro funzione di controllo sulla spesa pubblica. Inoltre, la disposizione regionale impedirebbe ai componenti del collegio sindacale di assolvere all'obbligo di partecipare a tutte le attività di verifica pianificate dallo stesso organo di controllo, potendo far venire meno il principio di collegialità. E ciò in tutti quei casi in cui l'amministrazione statale, titolare del potere di designazione, opti, in base a valutazioni discrezionali, per un componente sindaco non residente nel luogo in cui ha sede l'ente.

3.- Deve innanzitutto essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale per l'«intima contraddittorietà» e l'«inconferenza» del parametro di costituzionalità invocato.

Il ricorso statale, infatti, come sopra si è riferito, richiama esplicitamente i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica» che reputa violati e in particolare cita l'art. 16 della legge n. 196 del 2009 e gli artt. 2 e 20 del d.lgs. 123 del 2011. Tanto basta ad assolvere all'onere di motivazione dell'atto introduttivo del giudizio di costituzionalità. Attiene poi al merito della questione stabilire se tali previsioni statali siano tali da impedire alle Regioni di modulare la disciplina dei rimborsi delle spese di trasferta dei componenti dei collegi sindacali delle ASL nel modo previsto dalla disposizione regionale impugnata.

4.- Nel merito, la questione non è fondata.

4.1.- Questa Corte si è già occupata, ad altri fini, della struttura organizzativa delle ASL e in particolare di quello che oggi è denominato «collegio sindacale», ricostruendone la storia e le funzioni. In quella occasione, la Corte ha osservato che nelle aziende sanitarie locali al collegio sindacale «sono assegnate le funzioni di controllo, che, in particolare, attengono alla verifica dell'amministrazione dell'azienda sotto il profilo economico, alla vigilanza sull'osservanza della legge e all'accertamento della regolare tenuta della contabilità» (sentenza n. 390 del 2008).

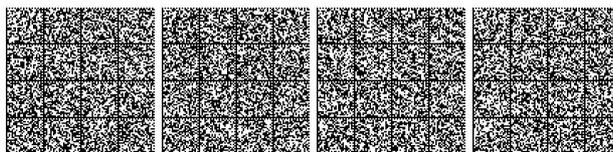
L'organo di controllo, originariamente denominato «collegio dei revisori» (art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 502 del 1992) è stato riformato con il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il quale ne ha anche mutato il nome, trasformandolo in «collegio sindacale».

Quanto alla sua composizione, l'attuale art. 3-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche da ultimo introdotte dall'art. 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», stabilisce che: «Il collegio sindacale dura in carica tre anni ed è composto da tre membri, di cui uno designato dal presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute. I componenti del collegio sindacale sono scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia, ovvero tra i funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali».

Quanto al trattamento economico, ai sensi del comma 4 del medesimo art. 3-ter, «i riferimenti contenuti nella normativa vigente al collegio dei revisori delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere si intendono applicabili al collegio sindacale di cui al presente articolo». In forza di tale rinvio si applica, dunque, l'art. 3, comma 13, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992, che stabilisce che i componenti del collegio percepiscono una indennità, fissata «in misura pari al 10 per cento degli emolumenti del direttore generale dell'unità sanitaria locale», mentre «al presidente del collegio compete una maggiorazione pari al 20 per cento dell'indennità fissata per gli altri componenti».

4.2.- L'art. 40 della legge reg. Veneto n. 55 del 1994, così come modificato dall'impugnato art. 31 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, nei commi da 1 a 4, non contestati nel presente giudizio, ripete la disciplina statale sulla composizione e sulle funzioni dei collegi sindacali, nonché sulla indennità spettante ai loro componenti.

Il comma 5 del medesimo art. 40, modificato dalla disposizione oggetto di censura, aggiunge poi che: «I componenti del Collegio hanno diritto al rimborso delle sole spese vive e documentate, per effetto del loro trasferimento in diverse sedi aziendali nell'esercizio delle loro funzioni. Non sono previsti rimborsi per spese di vitto, alloggio e di viaggio per il trasferimento tra la residenza o domicilio del componente e la sede legale dell'Azienda Sanitaria».



Sul punto dei rimborsi per le spese di trasferta, la normativa statale di riferimento è silente, non prevedendo alcuna specifica disciplina per le spese di missione sostenute dai componenti dei collegi dei revisori dei conti e dei collegi sindacali istituiti presso le ASL o presso altri enti e organismi pubblici. Parimenti silente era la legge regionale prima della entrata in vigore della disposizione impugnata. Dei rimborsi per le spese dei componenti del collegio sindacale non si occupa neppure la legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19 (Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato "Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto - Azienda Zero". Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS), di poco precedente alla disposizione impugnata, che ha dato vita alla nuova Azienda Zero, a cui sono attribuite numerose funzioni «per la razionalizzazione, l'integrazione e l'efficientamento dei servizi sanitari, socio-sanitari e tecnico-amministrativi del servizio sanitario regionale» (art. 1 della legge reg. Veneto n. 16 del 2017), anch'essa dotata di un proprio collegio sindacale, che presenta una composizione identica a quella dei collegi sindacali delle altre aziende ULSS (art. 6, comma 1, della medesima legge regionale).

L'impugnato art. 31, comma 1, dunque, disciplina le spese di missione dei componenti del collegio sindacale nel silenzio della normativa statale e non già in contrasto diretto con alcuno dei suoi principi fondamentali.

4.3.- Quanto ai parametri interposti richiamati nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - art. 16 della legge n. 196 del 2009 e artt. 2 e 20 del d.lgs. 123 del 2011 - essi non si occupano delle spese di missione, ma riguardano la composizione e le funzioni dei collegi sindacali, richiedendo la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in tali organi, per lo svolgimento di tutte le attività di controllo loro attribuite dalla legge.

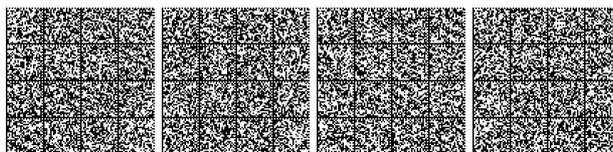
Indubbiamente le richiamate disposizioni sono idonee, in astratto, ad essere qualificate come principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», essendo chiaramente volte a garantire una complessiva maggiore efficienza della spesa pubblica attraverso il monitoraggio costante da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze su tutte le amministrazioni pubbliche non territoriali, comprese quelle che, occupandosi di sanità, rappresentano una delle maggiori voci di spesa regionale e dell'intero sistema. Infatti, secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la materia «coordinamento della finanza pubblica» «non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di "riorientare" la spesa pubblica [...] per una complessiva maggiore efficienza del sistema» (sentenza n. 272 del 2015; per l'accoglimento di una simile concezione "virtuosa" del coordinamento della finanza pubblica: sentenze n. 273 del 2016, n. 160 del 2016, n. 69 del 2016, n. 38 del 2016, n. 205 del 2013, n. 8 del 2013).

Tuttavia, in concreto, non si ravvisa la violazione lamentata nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ritiene che le disposizioni impugnate, ponendo severi limiti ai rimborsi per le spese, ostacolano la partecipazione dei componenti designati dal Ministero dell'economia e delle finanze, compromettendo il corretto funzionamento dei collegi sindacali.

Vero è che la normativa regionale impugnata penalizza in qualche misura i componenti residenti o domiciliati fuori sede. Tuttavia, ciò non implica che essa impedisca la partecipazione di un rappresentante ministeriale alle attività di controllo del collegio sindacale: sotto questo profilo, quindi, essa non determina una violazione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica invocati nel presente giudizio. Le prevedibili difficoltà di fatto che, in mancanza del rimborso delle spese di trasferta da parte della Regione, il Ministero dell'economia e delle finanze potrebbe incontrare nell'acquisire la disponibilità da parte dei funzionari o dirigenti ministeriali che hanno la loro sede di servizio nella capitale non compromettono di per sé lo svolgimento delle indefettibili funzioni di vigilanza da parte del Governo.

Il «rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche» (art. 16 della legge n. 196 del 2009) non deve necessariamente essere un funzionario o un dirigente del ministero, residente a Roma. Anche a non voler considerare la possibilità che il Ministro qualifichi la partecipazione dei propri funzionari o dirigenti ai collegi sindacali delle ASL come adempimento di un loro dovere d'ufficio, in modo da accollarsi il rimborso delle spese di trasferta, egli potrebbe sempre designare come suoi «rappresentanti» sia funzionari o dirigenti che prestano servizio in una delle sedi territoriali del MEF, per i quali il problema del rimborso delle spese di trasferta non sussiste, sia revisori liberi professionisti residenti nelle vicinanze della sede della ASL, nella stessa Regione o in altra adiacente.

Come si è sopra ricordato, infatti, i requisiti previsti dalla legge per svolgere le funzioni di componenti dei collegi sindacali delle ASL sono, alternativamente e senza alcuna indicazione di preferenza per l'una o per l'altra categoria, o quello di risultare «iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero della giustizia», ovvero quello di essere «funzionari del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che abbiano esercitato per almeno tre anni le funzioni di revisori dei conti o di componenti dei collegi sindacali» (art. 3-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992).



La normativa regionale impugnata, pertanto, non pregiudica la presenza e la partecipazione dei rappresentanti ministeriali nei collegi sindacali delle aziende ULSS nella Regione Veneto e, perciò, non viola l'art. 117, terzo comma Cost., in riferimento all'art. 16 della legge n. 196 del 2009 e agli artt. 2 e 20 del d.lgs. 123 del 2011.

5.- L'art. 34, comma 3, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 dispone quanto segue: «Alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 7 della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 dopo le parole: “nei rimanenti casi” sono inserite le seguenti: “con esclusione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice”».

A seguito di questa modifica, il testo dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 16 agosto 2002, n. 22 (Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali) risulta il seguente: «1. L'autorizzazione alla costruzione, ampliamento, trasformazione, trasferimento in altra sede delle strutture pubbliche, di istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo, nonché delle strutture private, che erogano prestazioni di assistenza residenziale extraospedaliera, a ciclo continuativo e/o diurno di carattere estensivo o intensivo, ivi compresi i centri residenziali per tossicodipendenti e malati di AIDS, è rilasciata: *a*) dalla Regione, in conformità all'articolo 77 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 e successive modificazioni, qualora si tratti di strutture della Regione, di enti o aziende da essa dipendenti, oppure dalla stessa finanziate, anche parzialmente; *b*) dal comune in cui avrà sede la struttura, nei rimanenti casi con esclusione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice. 2. Il rilascio delle autorizzazioni di cui al comma 1 avviene previa positiva valutazione della rispondenza alla programmazione socio-sanitaria regionale e attuativa locale, definita in base al fabbisogno complessivo ed alla localizzazione e distribuzione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture. Nei casi di cui al comma 1, lettera *b*), la rispondenza alla programmazione socio-sanitaria è attestata nel parere obbligatorio e vincolante rilasciato dal dirigente della struttura regionale competente».

L'art. 34, comma 4, della medesima legge regionale impugnata dispone inoltre che: «Dopo il comma 2 dell'articolo 7 della legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 è aggiunto il seguente: “2 bis. L'autorizzazione alla costruzione, ampliamento, trasformazione, trasferimento in altra sede degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice richiesta da istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo, nonché da strutture private è rilasciata dalla Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, lettera *g*), n. 7, della legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19”».

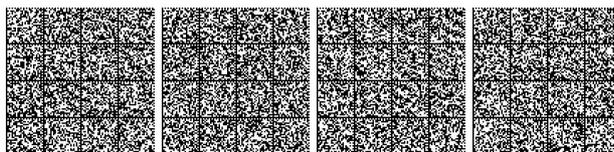
Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 34, commi 3 e 4, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, ritenendo che esso, modificando la legge reg. Veneto n. 22 del 2002 nel senso di escludere la competenza del Comune dai procedimenti di autorizzazione alla realizzazione degli ospedali di comunità, delle unità riabilitative territoriali e degli hospice, e di demandare alla Giunta regionale tale competenza, violi l'art. 117, terzo comma, Cost., non rispettando il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992. Secondo il richiamato principio fondamentale, la finalità sanitaria di una costruzione non può privare il Comune del potere di verificarne la compatibilità urbanistica e di rilasciare il permesso di costruire; sicché, la disposizione oggetto del presente giudizio lederebbe le prerogative comunali sia ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., perché la competenza al rilascio dei permessi di costruire, quando le strutture sociosanitarie sono realizzate da soggetti privati, è attribuita al Comune direttamente dalla legge statale; sia ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., perché comunque la norma regionale contrasterebbe con il principio di sussidiarietà e di adeguatezza.

6.- Non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità «per indeterminatezza dell'impugnazione» proposta dalla difesa regionale nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica.

Il ricorso statale, infatti, ha chiaramente dedotto come parametri della sollevata questione di costituzionalità l'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento alla materia della «tutela della salute», indicando specificamente l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 quale parametro interposto, e l'art. 118, secondo comma, Cost., rilevando che è la legge statale ad avere conferito ai Comuni la funzione amministrativa di cui si discute, e lamentando altresì una violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. L'impugnazione identifica con chiarezza oggetto, parametri e profili della questione portata all'esame di questa Corte. Tanto basta per consentire a questa Corte l'esame nel merito della questione prospettata.

7.- La questione è fondata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione statale invocata dal ricorrente come norma di principio è l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, rubricato «Autorizzazioni alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie», il quale prevede che: «Per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie il comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modificazioni, la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture».



Le competenze comunali cui si riferisce testualmente la norma statale - quelle cioè «in materia di autorizzazioni e concessioni» di cui all'art. 4 della legge n. 493 del 1993, rubricato «Procedure per il rilascio delle concessioni edilizie» - sono in realtà tutte le competenze relative al permesso di costruire, comprese quelle riguardanti la segnalazione certificata di inizio di attività, oggi disciplinate dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che ha espressamente abrogato l'art. 4 della legge n. 493 del 1993 (art. 136, comma 1, lettera *h*), distribuendone poi il contenuto in vari suoi articoli.

D'altra parte, il principio che identifica nel Comune il soggetto competente in materia di permessi urbanistici ed edilizi si applica anche alle strutture regolate dalla legge regionale impugnata, posto che il comma 1 del medesimo art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 chiarisce che: «La realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie sono subordinate ad autorizzazione. Tali autorizzazioni si applicano alla costruzione di nuove strutture, all'adattamento di strutture già esistenti e alla loro diversa utilizzazione, all'ampliamento o alla trasformazione nonché al trasferimento in altra sede di strutture già autorizzate, con riferimento alle seguenti tipologie: *a*) strutture che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo o diurno per acuti; [...] *c*) strutture sanitarie e socio-sanitarie che erogano prestazioni in regime residenziale, a ciclo continuativo o diurno». Alle strutture di cui alla lettera *a*), infatti, possono ascrivere gli hospice, che nella normativa statale e regionale, a partire dal decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450 (Disposizioni per assicurare interventi urgenti di attuazione del Piano sanitario nazionale 1998-2000), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1999, n. 39, art. 1, fino alla legge della Regione Veneto 19 marzo 2009, n. 7 (Disposizioni per garantire cure palliative ai malati in stato di inguaribilità avanzata o a fine vita e per sostenere la lotta al dolore), art. 5, sono definite come strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale. Nelle strutture di cui alla lettera *c*), invece, si possono ricomprendere gli ospedali di comunità e le unità riabilitative territoriali, che il piano socio-sanitario della Regione Veneto approvato con la legge regionale 29 giugno 2012, n. 23 (Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016) qualifica, in armonia con la normativa statale di riferimento, come «strutture di ricovero intermedie», e cioè «strutture di ricovero temporaneo in grado di accogliere i pazienti per i quali non sia prefigurabile un percorso di assistenza domiciliare e risulti improprio il ricorso all'ospedalizzazione e all'istituzionalizzazione».

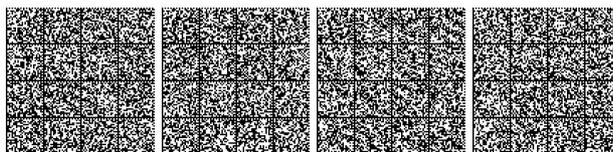
Non vi è alcun dubbio peraltro, né le parti lo contestano, che l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 preveda che per la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie siano sempre necessari due tipi di valutazioni: una valutazione relativa alla conformità urbanistico-edilizia dell'opera e una valutazione di politica sanitaria (la «verifica di compatibilità» del progetto rispetto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture).

Entrambe le parti, inoltre, ritengono che la disposizione statale abbia la natura di norma di principio in materia di «tutela della salute».

Ciò che è posto in discussione dalla difesa regionale è che il richiamato art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 riservi in via assoluta al Comune la competenza a svolgere le valutazioni sulla conformità urbanistico-edilizia dell'opera. Se si accogliesse l'interpretazione della disposizione statale prospettata dalla Regione resistente, la norma regionale impugnata sfuggirebbe alla censura di costituzionalità, posto che essa prevede entrambi i tipi di valutazione - urbanistico-edilizia e di politica sanitaria - anche se, nel caso degli hospice, degli ospedali di comunità e delle unità riabilitative territoriali concentra entrambe in capo alla Regione.

Questa Corte ritiene invece che l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 contenga un principio diverso, che richiede di mantenere una duplicità di valutazioni da parte di due differenti organi pubblici - il Comune per le valutazioni urbanistiche e la Regione per quelle di politica sanitaria - e che solo a fini di semplificazione delle procedure e per evitare inutili aggravii a carico degli amministratori fa confluire le due valutazioni in un unico atto finale, facente capo al Comune. In particolare, la norma statale esige che la Regione effettui la verifica di compatibilità del progetto della struttura sanitaria in relazione alla programmazione sanitaria e la metta a disposizione del Comune, al quale poi spetta la valutazione del progetto rispetto agli strumenti urbanistici, nell'esercizio di una funzione amministrativa, quella relativa al rilascio dei titoli abilitativi, che appartiene al nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento dell'autonomia dell'ente comunale (per analoghe affermazioni si vedano le sentenze n. 67 del 2016 e n. 387 del 2007).

Anche la giurisprudenza amministrativa conferma questa interpretazione quando afferma che la «verifica di compatibilità» del progetto di realizzazione o ampliamento di strutture sanitarie compiuta dalla Regione introduce un subprocedimento nell'ambito del complesso procedimento comunale per il rilascio della concessione edilizia, e precisa che l'inserimento di tale subprocedimento fa sì che si verifichi nello stesso atto comunale la sintesi, espressione di due poteri amministrativi diversi, della qualità di titolo edilizio in senso proprio e di autorizzazione regionale alla realizzazione (Consiglio di Stato, terza sezione, sentenza 29 gennaio 2013, n. 550; Consiglio di Stato, quinta sezione, sentenza 15 ottobre 2009, n. 6324; e ciò vale anche nel caso di fattispecie quali la DIA o la SCIA, come affermato dal Consiglio di Stato, terza sezione, sentenza 30 gennaio 2012, n. 445 e, più recentemente, da TAR Napoli, sentenza 3 luglio 2017, n. 3575).



La norma regionale impugnata, al contrario, eliminando l'intervento comunale, rompe la necessaria dualità e fa confluire in un unico momento e in un unico soggetto due valutazioni che devono restare distinte. Deve pertanto esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016 promossa, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180098

n. 99

Sentenza 21 marzo - 15 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banche e istituti di credito - Riforma, con decreto-legge, della disciplina delle banche popolari - Limitazioni del diritto al rimborso delle azioni del socio in caso di recesso per trasformazione della società - Attribuzione alla Banca d'Italia del potere di definizione delle relative modalità tecniche.

– Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) - convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33 - art. 1.

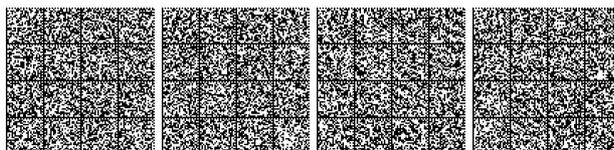
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33, promosso dal Consiglio di Stato, nel procedimento vertente tra Marco Vitale e altri e la Banca d'Italia e altri, con ordinanza del 15 dicembre 2016, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Marco Vitale e altri, della Banca d'Italia, dell'UBI Banca spa e altra, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Amber Capital UK LLP e altra, quest'ultimo fuori termine;

udito nella udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini e Ulisse Corea per Marco Vitale e altri, Marino Ottavio Perassi per la Banca d'Italia, Giuseppe de Vergottini e Giuseppe Lombardi per l'UBI Banca spa e altra, Pasquale Cardellicchio per l'Amber Capital UK LLP e altra e l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 dicembre 2016, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33.

Le questioni sono sorte nella fase cautelare del giudizio nel quale sono stati riuniti, per connessione oggettiva e parzialmente soggettiva, gli appelli proposti avverso tre sentenze pronunciate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, aventi ad oggetto gli atti emessi dalla Banca d'Italia in seguito alle modificazioni apportate dall'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 agli artt. 28 e 29 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia» (t.u. bancario).

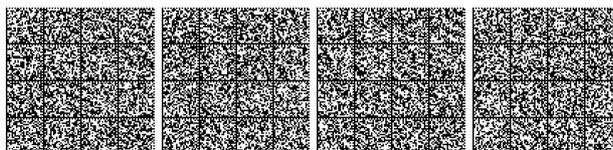
Il TAR Lazio è stato investito delle controversie con tre separati ricorsi: due presentati da soci di varie banche popolari (Banca Popolare di Sondrio, Veneto Banca, Banco Popolare, Banca Popolare di Milano, UBI Banca) contro la Banca d'Italia, la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché nei confronti delle banche partecipate dai ricorrenti; il terzo presentato da due associazioni di consumatori (ADUSBEF e FEDERCONSUMATORI) e da alcuni soci della Banca Popolare di Milano, anche in questo caso contro la Banca d'Italia, la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché nei confronti di Veneto Banca, Banca Popolare di Venezia, UBI Banca, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio e Banca Popolare di Vicenza. In tutti i giudizi è intervenuta un'altra associazione di consumatori (CODACONS).

Oggetto comune delle impugnazioni è il provvedimento della Banca d'Italia denominato «9° aggiornamento del 9 giugno 2015», pubblicato l'11 giugno 2015 nel «Bollettino di Vigilanza n. 6, giugno 2015», che apporta modifiche alla circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 (Disposizioni di vigilanza per le banche), introducendo nella Parte Terza di tale circolare il Capitolo 4, intitolato «Banche in forma cooperativa». Esso definisce i criteri e le modalità di determinazione del valore dell'attivo - distinguendo la fase di prima applicazione da quella a regime - nonché i limiti al rimborso degli strumenti di capitale. Sono impugnati, altresì, gli atti preparatori di tale provvedimento (il «Documento per la consultazione» intitolato «Disposizioni di vigilanza - Banche popolari», pubblicato sul sito web della Banca d'Italia il 9 aprile 2015, nonché il «Resoconto della consultazione» e la «Relazione sull'analisi d'impatto» della regolamentazione, pubblicati sullo stesso sito web contestualmente al «9° aggiornamento del 9 giugno 2015»).

Il provvedimento è impugnato - unitamente agli atti preparatori - sia per illegittimità derivata dalla asserita illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative che ne costituiscono la base normativa, sia per vizi propri, relativi a parti diverse da quelle che sarebbero colpite da illegittimità derivata.

Il TAR Lazio ha escluso la legittimazione al ricorso delle due associazioni di consumatori, ha escluso la legittimazione all'intervento dell'altra associazione e ha rigettato nel merito i ricorsi proposti dai soci delle banche, ritenendo manifestamente infondate le eccezioni di illegittimità costituzionale da essi sollevate.

Adito per la riforma, con preliminare istanza di sospensione, delle sentenze di primo grado, il Consiglio di Stato ha riunito gli appelli e sospeso interinalmente l'efficacia del provvedimento impugnato, limitatamente ad alcune sue parti, sino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte di questa Corte. Lo stesso giudice ha quindi sollevato, con successiva ordinanza, le questioni oggetto del presente giudizio costituzionale.



1.1.- Sulla rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'applicazione della disposizione censurata, costituente la base normativa del provvedimento impugnato, è pregiudiziale alla decisione definitiva dell'incidente cautelare, considerato il carattere provvisorio e temporaneo della sospensione, concessa fino alla ripresa del giudizio dopo l'incidente di legittimità costituzionale, e considerata anche la possibilità, prevista dagli artt. 60 e 98, comma 2, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo» (Codice del processo amministrativo), di pronunciare sentenza nel merito in sede di decisione definitiva della fase cautelare.

Secondo il rimettente, la rilevanza delle questioni sarebbe giustificata anche dal *periculum in mora* che incombe sui soci delle banche popolari.

Ove non fossero state ancora assunte le decisioni imposte alle banche popolari dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 3 del 2015 (riduzione dell'attivo al di sotto della soglia di otto miliardi di euro, trasformazione in società per azioni o liquidazione), l'esclusione del rimborso delle azioni arrecherebbe un pregiudizio attuale e concreto alla volontà negoziale del socio da esprimere con il voto nell'assemblea; inoltre, la disciplina censurata creerebbe, in seno all'assemblea chiamata a deliberare sulla trasformazione, un conflitto di interessi tra i soci che preferiscono la liquidazione della quota e quelli intenzionati a mantenere la partecipazione, la cui risoluzione sembrerebbe tradursi in un immediato pregiudizio dei primi a favore dei secondi, che potrebbero "finanziare" la prosecuzione dell'impresa con risorse provenienti anche dai soci intenzionati a recedere.

Nel caso di trasformazione già deliberata, sarebbe comunque pregiudicata la libertà negoziale del socio, la cui volontà di recedere risulterebbe condizionata dal concreto pericolo di non ottenere il rimborso della quota.

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 violerebbe in primo luogo l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, «in relazione alla evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso allo strumento decretale d'urgenza (ove non ritenuta sanata, seppure soltanto *ex nunc*, dalla legge di conversione)».

La questione è posta con l'uso della formula «ovvero, secondo altra prospettazione dogmatica», anche nei riguardi «della relativa legge di conversione n. 33/2015, per avere quest'ultima convertito in legge il predetto decreto pur nell'evidente difetto dei prefati presupposti essenziali».

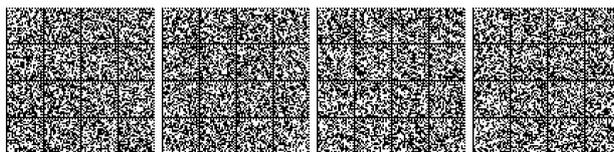
Dopo avere descritto l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella materia, il rimettente afferma di preferire la tesi secondo cui la conversione del decreto-legge ne sanerebbe con effetto *ex nunc* l'illegittimità per mancanza dei presupposti, osservando che, ove si aderisse a tale orientamento, la questione non sarebbe rilevante, in quanto i «provvedimenti impugnati si collocano in un ambito temporale successivo alla conversione del decreto n. 3 del 2015».

Nondimeno il giudice *a quo* prende atto del prevalente orientamento difforme della Corte costituzionale, secondo cui la conversione non sanerebbe i vizi di un decreto-legge emesso in manifesta carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, e solleva la questione rilevando che il d.l. n. 3 del 2015, come convertito, introdurrebbe norme in gran parte non auto-applicative e richiedenti ulteriori misure attuative, in contrasto con la previsione generale dell'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Neppure la relazione illustrativa varrebbe a fugare i dubbi sull'evidente mancanza dei presupposti *ex art.* 77, secondo comma, Cost. Essa giustificerebbe l'urgenza dell'intervento riformatore delle banche popolari con i rischi, segnalati dal Fondo monetario internazionale, dalla Commissione europea e dalla Banca d'Italia, di concentrazione di potere in favore di gruppi di soci organizzati, di autoreferenzialità della dirigenza e di difficoltà di reperire nuovo capitale sul mercato, ma tali rischi non sarebbero attuali e concreti bensì solo potenziali, non trovando essi «riscontro concreto in circostanze straordinarie» e gravi, esistenti «all'atto dell'emanazione del decreto-legge».

L'urgenza sarebbe ulteriormente smentita dalla natura dell'intervento legislativo, che realizzerebbe una riforma organica e di sistema delle banche popolari sulla quale era in corso da tempo un ampio dibattito in sede dottrinale e politica.

1.3.- In secondo luogo, il rimettente dubita della legittimità dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 «nella parte in cui prevede che, disposta dall'assemblea della banca popolare la trasformazione in società per azioni secondo quanto previsto dal nuovo testo dell'art. 29, comma 2-ter, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, il diritto al rimborso delle azioni al socio che a fronte di tale trasformazione eserciti il recesso possa essere limitato (anche con la possibilità, quindi, di escluderlo *tout court*), e non, invece, soltanto differito entro limiti temporali predeterminati dalla legge e con previsione legale di un interesse corrispettivo» per il ritardo nel rimborso.



Sotto questo profilo, la norma violerebbe gli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla 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.

Dopo avere richiamato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla nozione di «beni» ex art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, che comprende le partecipazioni societarie e i crediti, come quelli al rimborso delle azioni in caso di recesso, il rimettente osserva che il risultato finale della duplice previsione normativa - dell'obbligo di trasformazione delle banche popolari da società cooperative in società per azioni nel caso di superamento della soglia di otto miliardi di euro di attivo (ove non si opti per la riduzione dell'attivo o per la liquidazione della società) e della possibilità di escludere in tutto o in parte o di rinviare indefinitamente e senza un «corrispettivo compensatorio» il diritto del socio recedente al rimborso delle azioni - finirebbe «per tradursi in una sorta di esproprio senza indennizzo (o con indennizzo ingiustificatamente ridotto) della quota societaria».

1.3.1.- Il legislatore non avrebbe compiuto un corretto bilanciamento, ispirato al «principio del minimo mezzo», tra gli opposti interessi di rilievo costituzionale in gioco, da identificare, da un lato, nel diritto al rispetto dei propri «beni» correlato alla tutela della proprietà nell'ampia accezione accolta dalla Corte EDU e, dall'altro, nell'interesse generale alla sana e prudente gestione dell'impresa bancaria, collegato alla tutela del credito e del risparmio.

Imponendo la trasformazione della banca (sia pure con la previsione di obblighi alternativi), la norma censurata, per un verso, consentirebbe di privare il socio di una banca popolare di uno status che garantisce specifici diritti «amministrativi» come quello al voto «capitario» nelle assemblee, modificando in senso peggiorativo il contenuto dei poteri inerenti alla sua partecipazione sociale, e per altro verso non assicurerebbe il rimborso delle azioni del socio che ritenesse di non accettare lo status sensibilmente diverso conseguente alla trasformazione in società per azioni, producendo così un effetto espropriativo senza indennizzo.

Pur dando atto che in materia sussiste la preminente esigenza di tutelare l'interesse pubblico, di rilievo costituzionale e comunitario, enunciato dalla norma con il richiamo alla necessità di «[...] assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca» (art. 1, comma 1, lettera a, del d.l. n. 3 del 2015, come convertito, che aggiunge il comma 2-ter all'art. 28 del t.u. bancario), il giudice *a quo* lamenta che il contrapposto interesse del socio recedente al rimborso delle azioni sarebbe irragionevolmente sacrificato al di là dei limiti entro i quali tale sacrificio appare strettamente necessario per assicurare un'adeguata tutela dell'interesse pubblico.

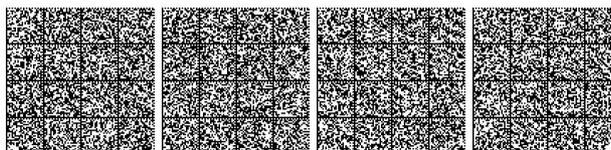
I sospetti di irragionevolezza della norma censurata per violazione del «principio del minimo mezzo» nel bilanciamento degli interessi in gioco sarebbero confermati dal fatto che il diritto al rimborso è sacrificato dal legislatore anche se la banca è costantemente incapace di ripristinare il patrimonio di qualità primaria senza ricorrere alle quote non rimborsate e continua a operare nel mercato solo grazie al capitale conferito dagli ex soci.

L'esigenza di assicurare la sana e prudente gestione dell'attività bancaria potrebbe giustificare non già la «perdita definitiva» del diritto al rimborso, consentita dalla norma censurata, bensì soltanto il «suo differimento nel tempo (con la previsione di un termine massimo prestabilito, rimessa alla discrezionalità del legislatore) e salva la corresponsione di un interesse corrispettivo (parametrabile al tasso di riferimento della BCE [...] attualmente prossimo allo 0, purché comunque positivo)» diretto a evitare che il pur minore sacrificio imposto al socio si risolva comunque in una forma di espropriazione senza indennizzo.

1.3.2.- L'esclusione *ex lege* del diritto al rimborso non troverebbe «fondamento e copertura» neppure nel diritto dell'Unione europea in tema di requisiti prudenziali per gli enti creditizi.

Secondo il rimettente, la norma di settore che si occupa dei limiti al rimborso degli «strumenti di capitale» emessi dagli enti creditizi sarebbe contenuta nell'art. 10, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014, che integra il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sui requisiti di fondi propri per gli enti. Tale disposizione, nello stabilire che «[I]a capacità dell'ente di limitare il rimborso conformemente alle disposizioni che regolano gli strumenti di capitale, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), e all'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 575/2013, riguarda sia il diritto di rinviare il rimborso che il diritto di limitare l'importo rimborsabile [...]», non imporrebbe l'obbligo incondizionato di escludere il diritto al rimborso e consentirebbe di optare tra il rinvio e la limitazione dell'importo rimborsabile. A fronte di più opzioni «comunitariamente consentite», il legislatore nazionale avrebbe avuto dunque l'obbligo di scegliere quella che meglio assicura il rispetto dei principi costituzionali, da individuare, come visto, nel differimento del rimborso «ad un tempo dato» con la corresponsione di un interesse corrispettivo per il ritardo.

1.4.- Infine, il rimettente dubita della legittimità della norma censurata «nella parte in cui, comunque, attribuisce alla Banca d'Italia il potere di disciplinare le modalità d[ella] esclusione» del diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso a seguito di trasformazione della società «anche in deroga a norme di legge».



A suo avviso, in quella parte l'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 si pone in contrasto con gli artt. 1, 3, 23, 42, 95 e 97 Cost.. Il dubbio di costituzionalità investe, in primo luogo, l'attribuzione stessa di un potere di delegificazione all'Istituto di vigilanza, ovvero a un soggetto estraneo al circuito politico dei rapporti Parlamento-Governo, e dunque politicamente irresponsabile. Difetterebbero, infatti, le ragioni tradizionalmente invocate a sostegno del potere regolamentare delle Autorità indipendenti, incidendo il potere normativo in esame su materie non connotate da particolare «tecnicità o settorialità».

In secondo luogo, si tratterebbe di un potere di delegificazione conferito «in bianco», in quanto il legislatore non avrebbe dettato alcuna norma generale regolatrice della materia e neppure avrebbe individuato le norme primarie di cui sarebbe consentita l'abrogazione ad opera della fonte secondaria.

Il sospetto di incostituzionalità sarebbe rafforzato dalla considerazione che tale «potere regolamentare atipico con effetto delegificante» è stato attribuito in materie coperte da riserva di legge. L'esclusione del diritto al rimborso si risolverebbe in una prestazione patrimoniale imposta al socio recedente, rispetto alla quale la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. dovrebbe precludere una delegificazione regolamentare di così ampia portata. L'interferenza tra l'esclusione del diritto al rimborso e la tutela della proprietà privata consentirebbe di richiamare anche la riserva di legge prevista dall'articolo 42 Cost., e dall'art. 1, paragrafo 1, del protocollo addizionale alla CEDU.

2.- Con atto depositato il 4 aprile 2017 si sono costituiti in giudizio alcuni soci della Banca Popolare di Sondrio e della Banca Popolare di Milano, parti del processo principale, concludendo per l'accoglimento delle questioni, previo eventuale rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

2.1.- Le parti richiamano quanto esposto dal rimettente sul meccanismo legislativo che pone il socio di fronte all'alternativa se accettare uno status «ridimensionato» per effetto della deliberata trasformazione in società per azioni, o recedere, esponendosi al rischio concreto di perdere in tutto o in parte la quota versata, e ne sottolineano il contrasto con l'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU (applicabile anche alle partecipazioni sociali e ai crediti), nonché con gli artt. 41 e 42 Cost., in quanto la limitazione del diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso si tradurrebbe in un'espropriazione senza indennizzo.

I limiti e le garanzie fissate dall'art. 1 del protocollo addizionale non sarebbero rispettati, in primo luogo, perché non sussisterebbe una base legale sufficiente a soddisfare il principio di legalità (e la riserva di legge ex art. 42 Cost.), in quanto il radicale mutamento normativo introdotto dalla disposizione censurata, che oltretutto assegna alla Banca d'Italia la disciplina della limitazione del diritto al rimborso senza indicare specifici criteri, non poteva essere previsto nei suoi deteriori effetti dai soci delle banche popolari, che costituiscono da tempo un modello societario distintivo del nostro ordinamento, connotato da istituti tipici come il voto capitario, il limite al possesso azionario e il numero minimo di soci.

In secondo luogo, neppure sussisterebbe una causa di pubblica utilità idonea a giustificare la privazione dei «beni» dei soci, tale da realizzare, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e quelle individuali, garantendo un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle misure restrittive della proprietà.

La causa di pubblica utilità non sarebbe individuabile nella necessità di dare attuazione alle norme prudenziali europee - contenute nel regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, e nel regolamento delegato (UE) n. 241/2014 - sulla limitazione al rimborso delle quote del socio in caso di recesso ai fini della computabilità degli strumenti di capitale delle banche cooperative nel «capitale primario di classe 1» (cosiddetto CET1). Oltre ad avere natura auto-applicativa - ciò che escluderebbe (e anzi renderebbe incompatibile) un intervento normativo interno di attuazione - i citati regolamenti detterebbero una disciplina di carattere generale sui requisiti del capitale primario e sulle possibili limitazioni al diritto di rimborso in caso di recesso, applicabile a tutte le banche e destinata a regolare le situazioni «ordinarie», ben diverse dall'ipotesi della trasformazione delle banche popolari che superino una certa soglia di attivo, trasformazione non prevista né tantomeno imposta dalle fonti sovranazionali. Queste sarebbero dunque impropriamente evocate per dare fondamento a una riforma di sistema tradottasi nella violazione dei diritti fondamentali tutelati dalla CEDU.

In ogni caso, come osserva il giudice *a quo*, l'intervento normativo censurato violerebbe i principi di proporzionalità e ragionevolezza nel bilanciamento tra gli opposti interessi in gioco. Né l'art. 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014 imporrebbe di limitare il diritto al rimborso, consentendo al legislatore di scegliere tra limitazione e differimento temporale.



Analogo ragionamento varrebbe in riferimento alla violazione dell'art. 41 Cost., in quanto la limitazione del diritto al rimborso in caso di recesso conseguente alla trasformazione delle banche popolari, senza limiti di tempo predeterminati dalla legge e senza la previsione di un indennizzo, determinerebbe una compressione ingiustificata e comunque non proporzionale della libertà di iniziativa economica e imprenditoriale del socio.

2.2.- Quanto al dubbio di costituzionalità evocato dal Consiglio di Stato in relazione agli artt. 1, 3, 23, 42, 95 e 97 Cost., le parti del processo principale reiterano gli argomenti utilizzati dal giudice rimettente, secondo cui: la norma censurata attribuirebbe un potere di delegificazione a un soggetto diverso dal Governo ed estraneo al circuito politico dei rapporti Parlamento-Governo; tale attribuzione non potrebbe trovare giustificazione nell'elevato tecnicismo della materia; il potere di delegificazione presenterebbe latitudine estrema, senza che neppure siano previamente individuate le norme primarie suscettibili di abrogazione o deroga; tali considerazioni risulterebbero avvalorate dall'incidenza della predetta delegificazione su ambiti coperti da riserva di legge.

Viene rimarcato che la fonte legale della limitazione al rimborso non potrebbe rinvenirsi nei menzionati regolamenti sovranazionali. Quello che si contesta, infatti, è la facoltà concessa alla banca popolare di limitare il rimborso al fine di garantire le perdite con il proprio patrimonio, anche in caso di recesso giustificato dalla trasformazione della cooperativa in società per azioni, ipotesi quest'ultima che non sarebbe contemplata dalle fonti europee.

2.3.- In subordine, qualora questa Corte non condividesse le considerazioni svolte sull'inidoneità dell'art. 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014 a escludere l'effetto espropriativo della norma censurata e a garantire il rispetto della riserva di legge e del principio di legalità ex artt. 23, 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, le parti chiedono che questa Corte proponga alla Corte di giustizia UE una domanda di pronuncia pregiudiziale interpretativa ex art. 267 del TFUE, diretta a verificare se il citato art. 10, «nella parte in cui prevede alternativamente la possibilità sia di rinviare il diritto al rimborso sia di escluderlo (in tutto o in parte), osti a una normativa nazionale, come quella rilevante nel presente giudizio, che prevede la possibilità di limitare del tutto, e non soltanto di differire entro limiti predeterminati dalla legge e a fronte della corresponsione di un interesse corrispettivo, il diritto del rimborso in caso di recesso, laddove esso sia esercitato in conseguenza della trasformazione della Banca popolare in S.p.A., parimenti prevista dall'art. 1, del d.l. 3/2015, come convertito (ipotesi, questa, non prevista espressamente dal Regolamento)».

Si tratterebbe di una questione interpretativa rilevante, oltre che proponibile in un giudizio costituzionale incidentale, in quanto l'interpretazione richiesta alla Corte di giustizia consentirebbe di definire l'esatto significato della normativa comunitaria e, di conseguenza, la portata e i «limiti di copertura comunitaria» della norma censurata.

2.4.- Infine, sarebbe fondata anche la censura relativa alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Le parti, pur prendendo atto che la sentenza n. 287 del 2016 ha giudicato non fondata un'analogia questione sollevata in via principale, auspicano un "ripensamento" di questa Corte alla luce delle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione e dell'ulteriore rilievo concernente la diversità e l'eterogeneità degli ambiti materiali sui quali è intervenuto il d.l. n. 3 del 2015, al cui interno si potrebbero rinvenire norme dal più disparato contenuto.

3.- Con atto depositato il 3 aprile 2017 si è costituita in giudizio la Banca d'Italia, parte del giudizio *a quo*, che ha concluso per la manifesta inammissibilità o, in subordine, per la manifesta infondatezza delle questioni.

3.1.- I profili di contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost. sarebbero superati dalla sentenza n. 287 del 2016 e comunque andrebbero esclusi.

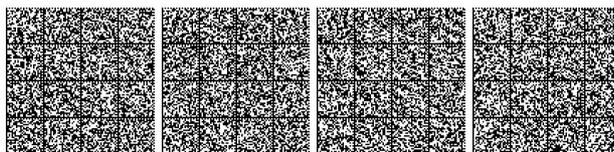
Le previsioni del d.l. n. 3 del 2015, come convertito, sui limiti dimensionali delle banche popolari, sulla disciplina delle trasformazioni e sull'attribuzione alla Banca d'Italia del potere di adottare disposizioni di attuazione dell'art. 29 del t.u. bancario sarebbero immediatamente applicabili, in quanto il regime transitorio introdotto dall'art. 2 dello stesso decreto-legge sarebbe diretto solo a consentire alle banche già autorizzate di adeguarsi al nuovo limite dimensionale.

Per altro verso, il requisito dell'urgenza non sembra contraddetto dalla complessità e laboriosità dell'avviato processo di riordino del settore, il cui perfezionamento richiederebbe di fatto un certo lasso di tempo, nel rispetto delle procedure decisionali delle società coinvolte.

La relazione illustrativa, inoltre, darebbe atto dell'inadeguatezza attuale e concreta del modello della banca popolare rispetto al nuovo assetto regolamentare e ai nuovi strumenti della vigilanza nonché rispetto alla disciplina europea delle crisi bancarie, assolvendo così all'onere di dare conto dei presupposti della decretazione d'urgenza. Né il Governo sarebbe tenuto ai più specifici oneri di allegazione prospettati nell'ordinanza di rimessione.

Neppure sarebbe stata realizzata con decreto-legge una riforma sistematica e ordinamentale, in quanto l'intervento riguarderebbe limitati profili di un tipo di società di capitali operante in uno specifico settore economico.

La questione, pertanto, dovrebbe essere dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto sostanzialmente identica ad altra già decisa da questa Corte, o manifestamente infondata.



3.2.- Con riguardo alla violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, la Banca d'Italia premette in via generale che «in base alla disciplina codicistica delle società cooperative, applicabile alle banche popolari in forza del rinvio operato dall'art. 2519, primo comma, cod. civ. in caso di recesso di un socio, anche nell'ipotesi di trasformazione, lo stesso ha diritto al rimborso delle azioni», e che, «[d]i contro, la disciplina europea in tema di vigilanza prudenziale delle banche prescrive che gli intermediari con forma di società cooperativa devono avere la possibilità di limitare il rimborso delle azioni affinché queste siano computate tra i “fondi propri” imposti a fini di solidità patrimoniale».

Pertanto, il potere di limitare il rimborso delle azioni al socio che eserciti il recesso nelle varie ipotesi previste dalla legge, anche nel caso di trasformazione della banca popolare in società per azioni, sarebbe stato introdotto dal d.l. n. 3 del 2015, come convertito, al fine di assicurare che le azioni delle banche popolari soddisfino le condizioni previste dall'art. 29 del regolamento (UE) n. 575/2013 per il computo quali strumenti di capitale primario di classe 1 (CET1). Ciò risulterebbe sia dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, dove è richiamata l'esigenza di «mantenere un'adeguata patrimonializzazione della banca», sia dallo stesso art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario, che collega la limitazione del rimborso alla necessità di «assicurare la computabilità delle azioni nel capitale di qualità primaria della banca».

Il giudice *a quo* avrebbe erroneamente interpretato l'art. 29 del regolamento (UE) n. 575/2013 e l'art. 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, ritenendo che, al fine di assicurare la computabilità delle azioni delle banche popolari nel CET1, il legislatore non fosse vincolato ad attribuire agli enti creditizi anche il potere di limitare il rimborso in caso di recesso, in alternativa a quello di rinviare. Il tenore letterale del citato art. 10, là dove prevede, al paragrafo 2, che «[l]a capacità dell'ente di limitare il rimborso conformemente alle disposizioni che regolano gli strumenti di capitale, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), e all'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 575/2013, riguarda sia il diritto di rinviare il rimborso che il diritto di limitare l'importo rimborsabile», e che «[l]'ente è in grado di rinviare il rimborso o di limitare l'importo rimborsabile per un periodo illimitato in conformità al paragrafo 3», sarebbe al contrario inequivoco nell'esigere che sia prevista la titolarità in capo alla banca di ambedue i poteri, tra loro non fungibili, per il computo degli strumenti nel CET1.

Gli opposti interessi in gioco sarebbero stati bilanciati dalla norma europea, che, nell'ottica della stabilità del sistema, ha anteposto quello alla continuità dell'impresa bancaria. Il legislatore nazionale, di conseguenza, non avendo discrezionalità nella materia, avrebbe dovuto prevedere anche il potere di limitare il rimborso, al fine di rendere le azioni delle banche popolari computabili nel CET1, senza che gli fosse consentito di applicare il principio del «minimo mezzo», scegliendo tra limitazione e rinvio.

In ogni caso, la scelta fra l'uno o l'altro strumento (limitazione o rinvio) non sarebbe rimessa all'arbitrio della banca, ma a sue motivate valutazioni di carattere prudenziale riferite alle concrete condizioni patrimoniali e ancorate ai precisi criteri indicati nell'art. 10, paragrafo 3, del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, che la Banca d'Italia ha riprodotto nelle disposizioni di attuazione. Tali criteri circoscriverebbero la possibilità di limitare il diritto al rimborso a quanto strettamente necessario per la salvaguardia della stabilità della banca, nel rispetto dei requisiti prudenziali previsti dalla normativa europea. La facoltà dell'ente di limitare «per un periodo illimitato» il rimborso non si tradurrebbe dunque in quella di rinviarlo ad libitum, ma solo per il tempo necessario per fronteggiare le descritte esigenze prudenziali, nel rispetto del criterio della proporzionalità.

In definitiva, l'unico modo per assicurare che le azioni delle banche popolari soddisfino le condizioni previste dal regolamento (UE) n. 575/2013 per il computo come strumenti del CET1, a tutela della stabilità delle banche e del sistema nel suo complesso, consisterebbe nel rendere la disciplina nazionale in linea con i pertinenti requisiti prudenziali indicati dagli artt. 28 e 29 del richiamato regolamento (UE) n. 575/2013.

Tale risultato sarebbe precluso dall'intervento manipolativo auspicato dal rimettente, giacché la previsione di un corrispettivo per il ritardo nel rimborso imporrebbe di considerare le azioni come strumenti di debito anziché di capitale, secondo i principi contabili applicabili (art. 28, paragrafo 1, lettera c, punto ii); ancora, farebbe venire meno la cosiddetta “flessibilità dei pagamenti” (art. 28, paragrafo 1, lettera h, punti iv e v); inoltre, non sarebbe rispettata la condizione stabilita dal citato art. 10, paragrafo 3, del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, che integra l'art. 29, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 575/2013, secondo il quale la banca deve essere «in grado di rinviare il rimborso o di limitare l'importo rimborsabile per un periodo illimitato», vale a dire indeterminato, nella misura e per il tempo necessari in relazione alla situazione prudenziale.

Impedendo la computabilità delle azioni delle banche popolari come strumenti del CET1, l'intervento richiesto dal giudice *a quo* creerebbe pertanto una disciplina viziata da irragionevolezza intrinseca, in quanto sarebbe contraria alla propria *ratio*, che è quella di assicurare la stabilità patrimoniale delle banche. La mancata possibilità di computo,



infatti, determinerebbe la presumibile discesa di tutte le banche popolari al di sotto dei requisiti prudenziali minimi e farebbe scattare l'obbligo per le Autorità di vigilanza di adottare i provvedimenti straordinari o liquidatori imposti dalla disciplina di settore.

3.2.1.- Ad avviso della Banca d'Italia, il giudice *a quo* neppure avrebbe correttamente individuato gli interessi in conflitto, oggetto di bilanciamento da parte del legislatore. La limitazione dei diritti dei soci sarebbe stata introdotta per assicurare la stabilità non solo delle banche partecipate, ma anche del sistema finanziario nel suo complesso, stabilità di fronte alla quale la giurisprudenza della Corte di giustizia UE e della Corte EDU riconoscerebbe carattere recessivo ai diritti di proprietà degli azionisti e persino di certi creditori delle banche, quali i depositanti.

Inoltre, la limitazione in esame non dovrebbe essere eccessivamente enfatizzata, poiché quasi tutte le banche popolari soggette a trasformazione sono quotate in mercati regolamentati, nei quali i soci possono ottenere agevolmente la liquidazione dell'investimento in altre forme. E ciò senza considerare che le azioni rimarrebbero nella loro titolarità anche dopo il recesso, onde sembra improprio parlare di "espropriazione" e di mancanza di "indennizzo".

Le questioni sarebbero dunque manifestamente inammissibili, per la scorretta ricostruzione e la conseguente mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento, nonché per la richiesta di una pronuncia manipolativa a contenuto non costituzionalmente obbligato, oltre che in contrasto con la stessa *ratio* della modifica auspicata; in subordine, esse sarebbero manifestamente infondate.

3.3.- La Banca d'Italia contesta la tesi del giudice *a quo*, secondo cui la norma censurata le avrebbe attribuito un potere di delegificazione «in bianco».

Preliminarmente, la questione sarebbe inammissibile, sia per l'assenza di una adeguata motivazione delle ragioni per cui la disposizione avrebbe delineato un procedimento di delegificazione, sia per la scorretta ricostruzione e conseguente mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento.

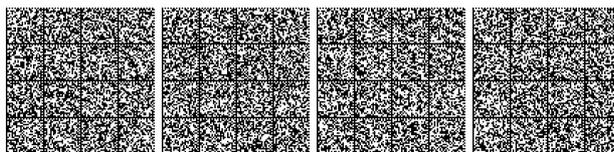
Nel merito, contrariamente a quanto erroneamente presupposto dal giudice rimettente, l'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 non darebbe affatto luogo ad un fenomeno di delegificazione. La disposizione non ricollegerebbe infatti all'entrata in vigore delle disposizioni attuative emanate dalla Banca d'Italia l'abrogazione di alcuna disposizione legislativa, bensì introdurrebbe - espressamente e direttamente - una deroga alla disciplina del recesso del socio di cui all'art. 2437 e seguenti del codice civile.

La questione sarebbe infondata anche perché la disciplina censurata, in linea con la pertinente normativa europea, ancorerebbe l'esercizio da parte dell'ente della facoltà di limitare o differire il rimborso a valutazioni di carattere prudenziale, di natura eminentemente tecnica, circoscritte dall'angusta cornice normativa definita dal regolamento delegato (UE) n. 241/2014.

Le perplessità sollevate dall'ordinanza di rimessione con riferimento all'assenza di collegamento della Banca d'Italia con il circuito rappresentativo non sarebbero condivisibili - non solo in ragione della sussistenza di connotati di tecnicismo e settorialità della materia affidata al potere regolamentare dell'Autorità di vigilanza, ma anche - in quanto le norme regolamentari della Banca d'Italia e le norme tecniche di regolamentazione recate dal citato regolamento delegato (UE) n. 241/2014 sarebbero redatte all'esito di «rafforzate forme di partecipazione degli operatori del settore nell'ambito del procedimento di formazione degli atti regolamentari», idonee a compensare la «dequotazione del principio di legalità in senso sostanziale» anche secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (è citata, tra le altre, la sentenza del Consiglio di Stato, sesta sezione, 24 maggio 2016, n. 2182).

4.- Con atti depositati il 4 aprile 2017, di identico contenuto, si sono costituite in giudizio UBI Banca spa e Banco BPM spa (quale società risultante dalla fusione tra Banco Popolare società cooperativa e Banca Popolare di Milano società cooperativa a responsabilità limitata), parti del giudizio *a quo*, che hanno concluso per l'infondatezza delle questioni e, in subordine, per il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

A loro avviso, la disciplina nazionale sui limiti al rimborso, fondata sulle previsioni del regolamento (UE) n. 575/2013 e del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, rispetterebbe pienamente i parametri evocati nell'ordinanza di rimessione, in quanto essa, in un'interpretazione costituzionalmente orientata, non escluderebbe in radice tale diritto. Il legislatore avrebbe semplicemente replicato nella normativa nazionale il principio comunitario prudenziale di tutela del sistema bancario, affidandone la garanzia a un'operazione di bilanciamento flessibile, che prevede la possibilità, nei casi di concreta e oggettiva difficoltà, di mantenere o raggiungere i requisiti prudenziali, di limitare il diritto del singolo secondo valutazioni da condurre in concreto rispettando i principi di proporzionalità e ragionevolezza, senza escludere il differimento nel tempo del rimborso, come ha espressamente stabilito il provvedimento della Banca d'Italia impugnato nel giudizio *a quo*.



4.1.- Non sussisterebbe la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., alla luce della sentenza n. 287 del 2016, della cui motivazione le parti riportano ampi stralci, ove si esclude che il d.l. n. 3 del 2015 difetti con evidenza dei presupposti di necessità e urgenza e che abbia portata di riforma sistematica.

Si sottolinea, altresì, che la volontà politica di adeguare l'ordinamento italiano agli indirizzi europei sarebbe stata rinnovata mediante la "riproposizione" della norma sui limiti del diritto di rimborso, con formulazione pressoché identica, nell'art. 1, comma 15, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), in ordine al quale non varrebbero i limiti stabiliti per la decretazione d'urgenza.

4.2.- La questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 1, 3, 23, 42, 95 e 97 Cost. sarebbe inammissibile perché non adeguatamente motivata.

Nel merito, il dubbio di costituzionalità sarebbe infondato, in quanto i limiti della potestà regolatrice della Banca d'Italia emergerebbero dalla compiuta disamina del diritto europeo. A riprova di ciò, la disciplina adottata dalla Banca d'Italia riprodurrebbe puntualmente la disciplina di dettaglio contenuta all'art. 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, mostrando così di avere un carattere meramente ricognitivo.

4.3.- Neppure sussisterebbe la violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU.

La limitazione del rimborso prevista dall'art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario non comporterebbe un effetto espropriativo e non priverebbe il socio recedente del suo status.

Innanzitutto, nel caso della trasformazione delle banche popolari in società per azioni il richiamo alla fattispecie espropriativa non sarebbe pertinente, trattandosi di conflitto orizzontale tra privati e non di conflitto verticale tra Stato e privati, presupposto dall'art. 42, terzo comma, Cost.

In secondo luogo, non vi sarebbe alcuna privazione di utilità economiche in danno dei soci recedenti, in quanto a seguito della limitazione del rimborso le azioni verrebbero restituite ai loro titolari, dovendosi così escludere un'ablazione o comunque una riduzione del corrispettivo del recesso, nonché l'acquisizione definitiva, in capo all'ente creditizio, del valore delle partecipazioni. Ne potrebbe tutt'al più conseguire il mancato perfezionamento del recesso, dal quale non sembrano però sorgere ulteriori dubbi di illegittimità, esistendo altre fattispecie nelle quali l'ordinamento non riconosce al socio il diritto di recedere.

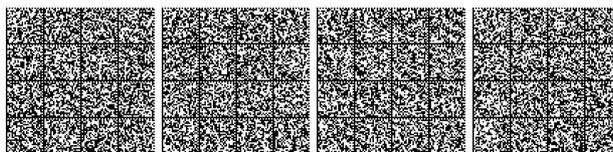
In ogni caso, anche secondo la giurisprudenza della Corte EDU l'illegittimità di una misura espropriativa non si potrebbe desumere solo dalla compressione del diritto del singolo, qualora prevalgano motivi di interesse generale per effetto di un bilanciamento ispirato a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, senza che all'ablazione debba corrispondere sempre e comunque la garanzia di un pieno indennizzo.

Tale bilanciamento, rimesso all'apprezzamento discrezionale del legislatore, risulterebbe effettuato dalla disciplina comunitaria sui requisiti prudenziali delle banche cui si conforma la disposizione censurata. Quest'ultima non violerebbe il principio del minimo mezzo, della ragionevolezza e della proporzionalità, non imponendo alcuna specifica limitazione al rimborso, ma lasciando alla valutazione del caso concreto la scelta da operare, tale da ridurre al minimo, se possibile, la compressione del diritto del singolo.

Il rimettente, pur riconoscendo la preminente esigenza di tutelare l'interesse generale alla stabilità patrimoniale del sistema finanziario, che anche secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia può prevalere sugli interessi degli azionisti e dei creditori delle banche, avrebbe arbitrariamente sostituito la propria valutazione a quella del legislatore, affermando che solo il rinvio del rimborso a tempo determinato sarebbe compatibile con la Costituzione.

Al contrario, la disciplina nazionale primaria e secondaria sulla limitazione del rimborso in caso di recesso, che riproduce quanto previsto dall'art. 29 del regolamento (UE) n. 575/2013 e dall'art. 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, non lascerebbe alla totale discrezione della singola banca la scelta delle misure da adottare, che risulterebbe invece ancorata a condizioni patrimoniali oggettive verificabili caso per caso. L'articolato assetto tracciato dalla normativa comunitaria presupposta da quella interna avrebbe dunque lasciato agli Stati membri «libertà di [...] rinviare il diritto al rimborso fino ad un tempo illimitato oppure [di] escludere ovvero limitare il rimborso», sicché legittimamente il legislatore italiano avrebbe riproposto la stessa alternativa nel proprio ordinamento, approntando una regolamentazione rispettosa della Costituzione e dell'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU.

Inoltre, il riconoscimento degli interessi per il ritardo nel rimborso, auspicato dal rimettente, vanificherebbe lo scopo perseguito dalla normativa comunitaria e nazionale, consistente nella tutela dei requisiti prudenziali delle banche, in quanto avrebbe un evidente impatto sul loro patrimonio.



Qualora questa Corte ritenesse che gli argomenti svolti non siano idonei a respingere le questioni, le parti propongono istanza di rinvio pregiudiziale ex art. 267 del TFUE, diretto a «verificare quale sia l'effettivo valore ermeneutico da riconoscere al combinato disposto dell'art. 29, comma 2, del [regolamento (UE) n. 575/2013] con l'art. 10 del Regolamento [delegato (UE) n. 241/2014]», atteso che, «anche nell'ottica del giudizio di costituzionalità, la questione di compatibilità comunitaria costituisce un prius logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità».

5.- Con atto depositato il 4 aprile 2017 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o la manifesta infondatezza delle questioni.

5.1.- L'interveniente osserva in via preliminare che il giudice *a quo*, deducendo la violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, avrebbe identificato la norma censurata nel «nuovo testo dell'art. 29 co. 2 ter del D.lgs. 1 settembre 1993 n. 385», sull'erroneo presupposto che esso disciplini la limitazione del diritto al rimborso del socio recedente, mentre tale norma, introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 3 del 2015, contiene la diversa previsione dei poteri della Banca d'Italia nel caso in cui non sia deliberata la trasformazione della banca popolare con attivo "sopra soglia". Viene pertanto chiesto a questa Corte di valutare se l'errata identificazione della norma censurata si possa tradurre nell'inammissibilità delle questioni.

Sempre in via preliminare, l'interveniente eccepisce il difetto di rilevanza o di sufficiente motivazione sulla rilevanza con riferimento alla censura che riguarda il diritto al rimborso.

Il giudice *a quo* avrebbe erroneamente posto a base della rilevanza il «pregiudizio» che i soci ricorrenti potrebbero subire dalla norma sospettata di illegittimità, anziché la necessità di applicare tale norma per definire la controversia. L'ordinanza di rimessione non preciserebbe se i soci ricorrenti hanno esercitato il diritto di recesso, sicché le domande proposte nel giudizio principale dovrebbero essere dichiarate inammissibili per difetto di interesse ad agire, con conseguente inammissibilità delle questioni, per irrilevanza.

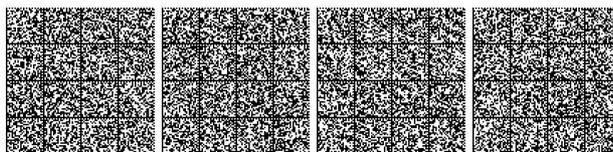
Non sarebbero condivisibili, inoltre, le considerazioni svolte dal giudice *a quo* sull'esistenza di un pregiudizio attuale e concreto alla «libertà di autodeterminazione negoziale del socio» nell'espressione del diritto di voto in assemblea, che sarebbe condizionata dalla «eventualità di vedersi escluso il diritto al rimborso in caso di recesso conseguente alla trasformazione». Per i soci delle banche popolari già trasformate in società per azioni (la quasi totalità di quelle "sopra soglia"), tale "condizionamento" costituirebbe un fatto già avvenuto e dunque inidoneo a fondare un interesse attuale all'annullamento del provvedimento della Banca d'Italia. Né l'ordinanza riferirebbe di deliberazioni societarie che hanno limitato il diritto al rimborso o di impugnazioni proposte avverso le delibere di trasformazione, a conferma dell'assenza di prova dell'asserito "condizionamento". Per i soci delle banche popolari che non avessero ancora deliberato la trasformazione, l'ordinanza non fornirebbe alcun elemento idoneo a ipotizzare che la trasformazione verrà deliberata, che i soci ricorrenti eserciteranno in tal caso il diritto di recesso, che si realizzeranno le condizioni per rendere necessaria la limitazione del diritto al rimborso delle loro azioni e che la limitazione si tradurrà nella riduzione del rimborso anziché, come auspicato dal rimettente, nel suo mero differimento: ciò porrebbe in dubbio, anche sotto il profilo prospettato nell'ordinanza di rimessione, la sussistenza di un effettivo interesse ad agire in capo ai soci.

5.1.1.- Ancora in via preliminare, l'interveniente osserva che tutte le questioni sollevate dal giudice *a quo*, riferite in apparenza all'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, dovrebbero essere circoscritte al comma 1, lettera *a*) di tale disposizione, che ha aggiunto il comma 2-ter all'art. 28 del t.u. bancario, in tema di limitazione del diritto al rimborso in caso di recesso, giacché la residua disciplina contenuta nel citato art. 1 sarebbe irrilevante per la definizione del processo principale.

Tuttavia, la previsione sui limiti al rimborso non deriverebbe più dalla disposizione censurata, anche così circoscritta, bensì dall'art. 1, comma 15, del d.lgs. n. 72 del 2015, entrato in vigore il 27 giugno 2015, che ha sostituito il testo dell'art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario con il seguente, riproduttivo di quello anteriore: «2-ter. Nelle banche popolari e nelle banche di credito cooperativo il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione, morte o esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, laddove ciò sia necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. Agli stessi fini, la Banca d'Italia può limitare il diritto al rimborso degli altri strumenti di capitale emessi.».

L'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 3 del 2015, sarebbe stato dunque implicitamente abrogato, per incompatibilità, dall'art. 1, comma 15, del d.lgs. n. 72 del 2015.

Da qui l'irrilevanza della questione concernente il difetto dei requisiti della decretazione d'urgenza, ex art. 77 Cost., poiché la norma vigente, applicabile in materia di recesso dei soci di banche popolari e di limitazione al rimborso delle loro quote di capitale, sarebbe stata adottata con l'ordinario procedimento di legislazione delegata ex art. 76 Cost.



5.2.- Ove rilevante, la questione ex art. 77, secondo comma, Cost, sarebbe comunque infondata.

I requisiti di necessità e urgenza sussisterebbero, in quanto la previsione di limiti al rimborso in caso di recesso sarebbe espressamente finalizzata alla necessità di «assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca», onde prevenire il rischio che, in occasione della trasformazione delle maggiori banche popolari, si verifici una tale quantità di recessi da porre in dubbio il rispetto da parte di tali banche ai requisiti prudenziali di stabilità patrimoniale.

L'urgenza di provvedere nel settore bancario, imperniato sulla funzione normativa e di vigilanza della Banca d'Italia, coesisterebbe logicamente con la rimessione a quest'ultima del potere di adottare norme di attuazione. Solo in questo modo l'intervento legislativo avrebbe rivestito i caratteri di completezza e organicità indispensabili ad assicurarne l'efficacia concreta, anche in considerazione della laboriosità del processo riformatore delle banche popolari (è citata sul punto la sentenza n. 133 del 2016). L'avvio del processo avrebbe garantito la necessaria stabilizzazione di queste banche, con la previsione di un lasso di tempo sufficiente a consentire la loro trasformazione nelle condizioni di maggiore convenienza.

Infine, la valutazione del rischio e dell'urgenza di provvedere competerebbe esclusivamente al legislatore, non apparendo manifestamente irragionevole il rischio che la presenza di banche popolari di dimensioni sistemiche indebolisca la stabilità complessiva del sistema bancario, sicché dovrebbe essere esclusa ogni valutazione sostitutiva da parte del giudice *a quo* e dello stesso giudice delle leggi. L'ampiezza e la durata nel tempo del dibattito sul tema della riforma delle banche popolari, al quale allude il rimettente, dimostrerebbe l'esistenza del problema e l'urgenza di risolverlo.

5.3.- Secondo l'interveniente, anche la questione inerente alla legittimità costituzionale della previsione che conferisce alla Banca d'Italia il potere di disciplinare la limitazione del diritto al rimborso della quota del socio recedente sarebbe infondata.

Dalla norma censurata, letta nella sua inscindibile interezza, si ricaverebbe infatti che la potestà normativa della Banca d'Italia è esclusivamente finalizzata a garantire il rispetto da parte della banca, in caso di recesso del socio, dei requisiti di stabilità patrimoniale identificabili nel possesso di un patrimonio di vigilanza di qualità primaria non inferiore ai minimi legali. Ciò renderebbe operanti, come criteri limitativi della discrezionalità della Banca d'Italia, le norme dell'ordinamento comunitario che disciplinano il patrimonio di vigilanza delle banche, le quali sarebbero rigide e stringenti, e non consentirebbero margini di effettiva discrezionalità. D'altra parte occorrerebbe ricordare che già l'art. 53, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *d)*, del t.u. bancario attribuisce alla Banca d'Italia un ampio potere regolamentare in tema di adeguatezza patrimoniale degli istituti di credito.

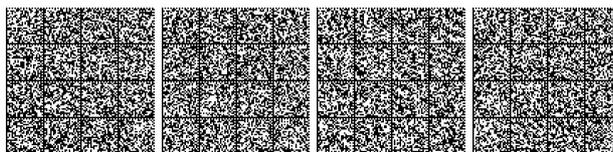
5.4.- Anche le censure riferite agli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, sarebbero infondate.

L'interveniente ribadisce che secondo l'art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario la limitazione del rimborso costituirebbe una misura non fine a se stessa, ma funzionale alla stabilità della banca, garantita dalla tutela dell'integrità del suo patrimonio di vigilanza di qualità primaria, che il rimborso immediato potrebbe intaccare. Inoltre, la misura realizzerebbe un equilibrio con l'eccezionale diritto di recesso riconosciuto dall'ordinamento al socio della cooperativa bancaria, a differenza del socio di una banca ordinaria. Tale diritto sorgerebbe già intrinsecamente limitato dalla condizione negativa che il rimborso non comporti la perdita o l'indebolimento del patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca.

Sarebbe inoltre errato il presupposto interpretativo dal quale muove il rimettente, che equipara il differimento sine die all'esclusione totale del rimborso. In realtà la norma censurata prevede solo la possibilità di limitare il diritto al rimborso o il suo rinvio a un momento determinato o da determinare, senza contemplarne l'esclusione immediata e definitiva. Né il rinvio a un momento da determinare sembra consentire tale equiparazione, posto che l'esclusione farebbe venire meno il credito al rimborso, mentre il differimento lo conserverebbe, pur incidendo sulla sua esigibilità.

Ove si intendessero superare tali considerazioni, l'interveniente osserva che il dubbio di illegittimità costituzionale deriverebbe dalla scorretta e incompleta ricostruzione dell'istituto del recesso del socio e della normativa comunitaria in materia di rafforzamento della disciplina prudenziale, ricostruzione che avrebbe condotto il giudice *a quo* all'errata configurazione della quota di partecipazione del socio come un valore economico intangibile, la cui eventuale limitazione *ex lege* si tradurrebbe in un'espropriazione senza indennizzo.

Al contrario, il credito al rimborso del valore della partecipazione sociale, che sorge con l'esercizio del recesso, non potrebbe essere qualificato come un diritto reale sul capitale della società, suscettibile di espropriazione, né la situazione prodotta dal recesso si risolverebbe in un mero conflitto tra soci recedenti e soci che proseguono l'attività, come sembra ritenere il rimettente, coinvolgendo essa invece sia i diritti dei terzi che operano con la banca che l'interesse pubblico, tutelato dalle Autorità di vigilanza, alla stabilità del sistema bancario nel suo complesso.



Nell'approfondire questo profilo, l'interveniente esamina, in primo luogo, la disciplina ordinaria del recesso del socio nelle società di capitali contenuta nel codice civile. Tale disciplina evidenzerebbe la possibilità di ridurre il rimborso qualora - inutilmente esaurite tutte le fasi nelle quali si articola il complesso procedimento di liquidazione (trasferimento delle azioni del socio recedente agli altri soci o a terzi; acquisto di azioni proprie; riduzione del capitale in proporzione alle azioni da rimborsare, che può essere impedita dalla vittoriosa opposizione dei creditori sociali alla delibera di riduzione) - si giunga allo scioglimento della società con apertura del concorso del credito del socio recedente con i crediti vantati dai terzi, in posizione di parità: situazione che, nel caso di mancato rimborso per insufficienza dell'attivo, non attribuirebbe il diritto a indennizzi o corrispettivi, essendo connessa al rischio d'impresa assunto dal socio con la partecipazione alla società.

Nella disciplina prudenziale comunitaria delle società che esercitano l'attività bancaria - introdotta dalla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, nonché dal regolamento (UE) n. 575/2013 e dal regolamento delegato (UE) n. 241/2014 - il recesso del socio riceverebbe un trattamento normativo sostanzialmente diverso, diretto ad assicurare un adeguato livello di capitale di primaria qualità degli enti creditizi sulla base di rigidi parametri di riferimento. Allo scioglimento della società, configurato dalla disciplina codicistica quale strumento estremo per soddisfare il credito del socio recedente, nel caso in cui la società non disponga di risorse sufficienti e non possa procedere alla riduzione del capitale, la disciplina prudenziale comunitaria e nazionale opporrebbe un obiettivo contrario, diretto a evitare lo scioglimento della banca e a favorire la stabilità del sistema finanziario globale.

Attraverso l'obbligatoria creazione del patrimonio di vigilanza, di cui fa parte il capitale, la banca costituirebbe un fondo proprio idoneo a fronteggiare in via permanente i rischi di perdite connesse alle esposizioni creditorie, sicché il diritto al rimborso del socio recedente non potrebbe essere soddisfatto se ciò comportasse la riduzione di tale patrimonio al di sotto dei limiti prudenziali. Il relativo diritto di credito si collocherebbe, pertanto, in una posizione subordinata al superiore interesse pubblico che l'art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario intende proteggere.

5.4.1.- Per queste considerazioni, non sarebbe dunque violato il principio del minimo mezzo, come sostiene il rimettente, in quanto il sacrificio imposto dalla norma censurata al socio di una banca cooperativa appare funzionale all'attuazione di interessi superiori, che non si identificano con quelli dei soci che intendono proseguire l'attività bancaria, bensì con quello alla stabilità della singola banca e del sistema bancario nel suo complesso. Tale assetto normativo sarebbe in linea sia con i valori costituzionali, considerato che la libertà di iniziativa economica può essere limitata in funzione dell'utilità sociale ex art. 41 Cost., sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di superiorità dell'interesse pubblico alla stabilità del sistema finanziario sul legittimo affidamento dei singoli (è citata la sentenza 19 luglio 2016, in causa C-526/14, Tadej Kotnik e altri).

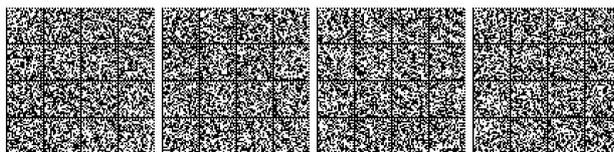
Neppure sarebbe violato il diritto all'indennizzo in caso di esproprio, tutelato dall'art. 42 Cost. e dall'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, in quanto la situazione del socio recedente di una banca popolare, il cui diritto al rimborso sia limitato ex art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario, sembra analoga a quella del socio recedente di una società ordinaria che, a seguito dello scioglimento di questa, non ottenga soddisfazione del credito in sede di liquidazione, per insufficienza dell'attivo: anche in questo caso, il sacrificio imposto al socio troverebbe giustificazione nel rischio d'impresa che egli ha assunto partecipando alla società. La limitazione al rimborso deriverebbe infatti da esposizioni di rischio della banca sorte prima dell'exit, tali da imporre un livello di patrimonio prudenziale raggiungibile solo con la quota di capitale di cui è titolare il socio che ha esercitato il recesso.

Il principio del minimo mezzo neppure sarebbe violato dalla mancata previsione del differimento per un termine massimo predeterminato dal legislatore. La norma censurata - come quella comunitaria di riferimento - rinvierebbe infatti a parametri certi e rigorosi, connessi all'esistenza di risorse che consentano il rimborso delle azioni senza depauperare il patrimonio di qualità primaria della banca, determinato proporzionalmente alle esposizioni di rischio.

Né si comprenderebbe come la previsione di un termine, da rimettere comunque all'intervento del legislatore, riuscirebbe a garantire il rispetto delle regole prudenziali, ove la condizione della banca rimanesse invariata alla scadenza del termine stesso, quando le azioni ancora necessarie per il mantenimento del patrimonio di vigilanza dovrebbero essere rimborsate.

La norma censurata, inoltre, sarebbe pienamente conforme alla disciplina comunitaria, che prevede le facoltà alternative della limitazione e del rinvio, ancorandole al mantenimento di livelli patrimoniali adeguati.

Neppure sarebbe fondata la censura relativa alla mancata previsione di un interesse corrispettivo per il ritardo nel rimborso, in quanto la parte di capitale versata dal socio recedente non potrebbe produrre interessi, essendo destinata a garantire le esposizioni di rischio della banca fino a che le condizioni patrimoniali della stessa ne impediscano la "liberazione".



6.- Con atto depositato il 31 luglio 2017, fuori termine, sono intervenute nel giudizio Amber Capital UK LLP e Amber Capital Italia SGR spa, che il 23 febbraio 2018 hanno depositato anche una memoria illustrativa.

Esse chiedono, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, una «nuova valutazione» sulla natura del termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Questo termine non dovrebbe essere considerato perentorio, secondo il costante orientamento della Corte, ma ordinatorio, in applicazione del principio generale di cui all'art. 152, secondo comma, codice di procedura civile. Inoltre, coordinando la previsione dell'art. 4, comma 4, con quella del successivo art. 7 delle citate Norme integrative, che regola la fase processuale successiva alla scadenza del termine per la costituzione delle parti, l'intervento cosiddetto "tardivo" potrebbe essere ammesso fino a quando il Presidente della Corte non abbia nominato il giudice relatore, al quale il cancelliere deve immediatamente trasmettere il fascicolo.

7.- Anche le altre parti costituite e l'interveniente hanno depositato memorie nell'imminenza dell'udienza.

7.1.- I soci della Banca Popolare di Sondrio e della Banca Popolare di Milano ribadiscono le loro difese e insistono nelle conclusioni già rassegnate, chiedendo altresì, «in alternativa, o in via di ulteriore subordine, nell'ipotesi in cui si ritenesse ovvero venisse confermato in sede di rinvio pregiudiziale che la citata normativa europea consente di escludere tout court il rimborso», di proporre alla stessa Corte di giustizia, sempre ai sensi dell'art. 267, terzo comma, del TFUE, un rinvio pregiudiziale sulla validità del citato art. 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, per violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE), «integrato, anche alla luce dell'art. 52, comma 3, della medesima Carta [...] dalle prevision[i] e dalla giurisprudenza della CEDU richiamate nel I Motivo».

7.2.- La Banca d'Italia ribadisce e illustra le considerazioni svolte, insistendo per la manifesta inammissibilità o la manifesta infondatezza delle questioni. La parte osserva che l'assunto del giudice *a quo* sull'effetto espropriativo conseguente all'applicazione della norma censurata sarebbe comunque superato dalla considerazione che le azioni non rimborsate per le esigenze prudenziali della banca dovrebbero essere restituite al socio. Non potendosi completare il procedimento di liquidazione del loro valore, esse sarebbero infatti liberate dal vincolo di indisponibilità ex art. 2437-bis, cod. civ. Inoltre, la trasformazione in società per azioni accrescerebbe la contendibilità dell'impresa e, con essa, il valore di scambio della partecipazione azionaria, incrementando, anziché diminuendo, le opportunità patrimoniali del socio. La previsione di un interesse corrispettivo, auspicata dal giudice *a quo*, contrasterebbe poi con la mancanza di liquidità ed esigibilità del credito. Infine, la Banca d'Italia illustra le ragioni per cui le disposizioni oggetto del giudizio si collocherebbero armonicamente all'interno del complessivo sistema del diritto bancario europeo, riproducendone le logiche e gli equilibri, e salvaguardando il contenuto essenziale del diritto che si assume leso.

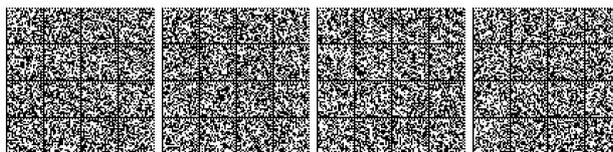
7.3.- UBI Banca spa e Banco BPM spa, dopo avere descritto le fasi dei procedimenti di liquidazione nell'ambito dei quali si sono avvalse della facoltà di limitare parzialmente il rimborso delle azioni oggetto di recesso restituendo ai soci recedenti le azioni non rimborsate nelle rispettive misure del 94,8 e del 93 per cento, eccepiscono l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza. Muovendo da erronei presupposti giuridici, il giudice *a quo* non avrebbe esperito il tentativo di interpretazione conforme e avrebbe chiesto una pronuncia manipolativa dai contenuti indefiniti e non costituzionalmente obbligati, sovrapponendo la propria valutazione alle scelte discrezionali spettanti al legislatore. Il rimettente non avrebbe inoltre considerato che la previsione dell'art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario è stata riproposta con una formulazione pressoché identica nel successivo d.lgs. n. 72 del 2015, in vigore dal 27 giugno 2015, sicché l'incompleta individuazione delle norme censurate determinerebbe l'inammissibilità di tutte le questioni dedotte o, quantomeno, l'irilevanza di quella sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. Infine, il difetto di rilevanza deriverebbe anche dalla mancanza di attualità delle questioni, poiché la dichiarazione di illegittimità costituzionale non potrebbe incidere su situazioni o rapporti giuridici relativi a «fasi che devono ritenersi esaurite o concluse», come la già eseguita trasformazione in società per azioni delle banche popolari con attivo superiore alla soglia di otto miliardi di euro.

Nel merito, le parti illustrano le difese già svolte, richiamando la sentenza n. 287 del 2016 a dimostrazione dell'infondatezza della questione sul difetto dei requisiti della decretazione d'urgenza e diffondendosi nell'esame delle norme di diritto europeo rilevanti in materia, che sarebbero state erroneamente interpretate dal giudice *a quo* e sarebbero assistite da una presunzione di validità estesa alla loro conformità alla Carta dei diritti fondamentali.

Infine, le parti insistono nella subordinata istanza di rinvio pregiudiziale ex art. 267, terzo comma, del TFUE.

7.4.- il Presidente del Consiglio dei ministri insiste a sua volta nelle eccezioni e richieste rassegnate nell'atto di intervento.

Quanto alle censure di violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, l'interveniente sottolinea che nel contesto normativo creato dalle regole prudenziali europee i diritti degli azionisti di società bancarie sarebbero diritti "limitatamente disponibili" perché originariamente connotati dalla funzione di concorrere all'adeguatezza patrimoniale della banca rispetto alla sua esposizione al rischio. Disci-



plinando i diritti conseguenti all'esercizio del recesso dalle banche popolari, la norma censurata avrebbe dunque reso esplicito tale limite intrinseco, dato dal fatto che l'azione bancaria (lo strumento di capitale) servirebbe innanzitutto a formare la componente indefettibile dei fondi propri (il capitale primario di classe 1) e con ciò ad assicurare il mantenimento del rapporto predeterminato, fissato dalle predette regole, tra i fondi propri della banca e la sua esposizione al rischio. Tale rapporto verrebbe messo in crisi, nel caso delle banche popolari soggette alla trasformazione "obbligatoria", dalla variabilità del loro capitale, che ne implicherebbe la riduzione a seguito del recesso, nonché dalla loro natura "sistemica", implicante un'elevata esposizione al rischio, che nel caso di riduzione del capitale a seguito dei recessi le costringerebbe ad uscire dal mercato per la sopravvenuta perdita dei requisiti di stabilità patrimoniale o a ridurre l'attivo, rinunciando alla propria dimensione operativa.

L'interveniente si sofferma, inoltre, sulla diversità di regime giuridico tra il recesso del socio di società ordinaria e quello del socio di società bancaria. Per quest'ultimo il potere di inibire la riduzione del capitale sociale a seguito del recesso non è rimessa alla volontà dei creditori sociali, mediante il rimedio dell'opposizione alla delibera di riduzione, ma è previsto *ex lege*, mediante la determinazione di un vincolo normativo rigido, che vieta di ridurre quella parte del capitale sociale, determinata secondo un criterio matematico, rientrando nel patrimonio di vigilanza della banca e pertanto destinato a garantirne la solvibilità. Il patrimonio di vigilanza costituirebbe dunque un bene giuridico che il legislatore comunitario e nazionale ritiene funzionale alla tutela del superiore interesse alla stabilità della banca stessa e dell'intero sistema finanziario. L'intervento legislativo in esame non avrebbe fatto altro che precisare tale condizione, chiarendo che la limitazione del rimborso, cioè il diniego totale o parziale in caso di recesso, potrebbe verificarsi non solo quando lo imponga o lo consigli la situazione economica e patrimoniale della banca popolare, bensì anche nel caso di sua trasformazione in banca ordinaria, e dunque in un caso in cui il recesso sarebbe sì previsto dalla legge, ma contraddirebbe l'esigenza di accrescere o, almeno, non diminuire il coefficiente di capitale primario di classe 1 (CET1), resa inderogabile proprio dalla trasformazione in banca ordinaria dotata di un attivo (rischio) di proporzioni sistemiche.

Nella prospettiva così delineata perderebbero dunque consistenza le censure di illegittimità riferite agli artt. 41 e 42 Cost., in ordine alle quali l'interveniente approfondisce le considerazioni svolte, anche con riguardo alla conformazione che il legislatore avrebbe impresso alla proprietà azionaria per assicurarne la «funzione sociale», all'analoga limitazione apposta alla libertà di iniziativa economica, in funzione della sua «utilità sociale», all'insussistenza di lesioni dell'affidamento dei soci e alla mancata violazione del principio di proporzionalità.

Quanto alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., anche l'interveniente richiama la sentenza n. 287 del 2016, ribadendo le precedenti difese.

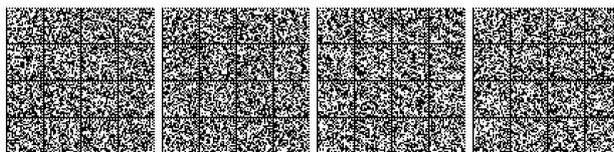
In merito alle altre questioni, l'interveniente osserva, infine, che la norma censurata non avrebbe previsto alcuna delegificazione, id est nessuna abrogazione di norme di legge primaria all'entrata in vigore di norme di rango subprimario, avendo disposto, al contrario, che il diritto al rimborso dei soci recedenti potrà essere limitato se è necessario per consentire il computo delle loro azioni nel capitale di qualità primaria della banca, e che ciò costituisce deroga alle norme di legge (del codice civile), le quali prevedono il rimborso immediato e integrale delle quote dei soci recedenti dalle società non bancarie.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato dubita sotto vari profili della legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33, norma che riforma la disciplina delle banche popolari.

Le questioni sono sorte nella fase cautelare del giudizio in cui sono stati riuniti gli appelli proposti contro tre sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, rese in processi aventi ad oggetto atti emessi dalla Banca d'Italia in seguito alle modificazioni apportate dal citato art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 agli artt. 28 e 29 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia» (t.u. bancario).

Più precisamente, davanti al giudice amministrativo era stato impugnato - da soci di varie banche popolari e da due associazioni di consumatori, con l'intervento in giudizio di una terza associazione - il provvedimento della Banca d'Italia denominato «9° aggiornamento del 9 giugno 2015», pubblicato l'11 giugno 2015 nel «Bollettino di Vigilanza n. 6, giugno 2015», che apporta modifiche alla circolare della Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013 (Disposizioni di vigilanza per le banche), introducendo nella Parte Terza di tale circolare il Capitolo 4, intitolato «Banche in forma cooperativa». Secondo quanto riportato nelle sue premesse, il provvedimento «[...] dà attuazione alla riforma delle banche popolari introdotta con le modifiche al Capo V, Sezione I del TUB apportate dal decreto-legge 24 gennaio 2015,



n. 3, convertito con legge 24 marzo 2015, n. 33». Esso definisce, per quello che qui interessa, i criteri, le modalità e i limiti al rimborso delle azioni e degli altri strumenti di capitale nel caso di recesso, in applicazione dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.l. n. 3 del 2015, che ha aggiunto all'art. 28 t.u. bancario il comma 2-ter, secondo il quale «[n]elle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione o di esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, laddove ciò è necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. Agli stessi fini, la Banca d'Italia può limitare il diritto al rimborso degli altri strumenti di capitale emessi».

Nel giudizio erano altresì impugnati gli atti preparatori di tale provvedimento, ossia il «Documento per la consultazione» intitolato «Disposizioni di vigilanza - Banche popolari», pubblicato nel sito web della Banca d'Italia il 9 aprile 2015, nonché il «Resoconto della consultazione» e la «Relazione sull'analisi d'impatto» della regolamentazione, pubblicato nel sito web della Banca d'Italia contestualmente al «9° aggiornamento».

Il TAR Lazio aveva escluso la legittimazione al ricorso delle due associazioni di consumatori, nonché la legittimazione all'intervento dell'altra associazione e aveva respinto nel merito i ricorsi proposti dai soci delle banche.

Adito per la riforma delle sentenze di primo grado con preliminare istanza di sospensione, il Consiglio di Stato ha riunito gli appelli e sospeso interinalmente l'efficacia del provvedimento impugnato, per alcune sue parti, sino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte di questa Corte. Con successiva ordinanza ha quindi sollevato le questioni oggetto del presente giudizio costituzionale.

2.- Innanzitutto deve essere ribadita l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di Amber Capital UK LLP e Amber Capital Italia SGR spa, per le ragioni esposte nell'ordinanza emessa all'udienza del 20 marzo 2018.

3.- In secondo luogo deve essere respinta, in quanto infondata, l'eccezione del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio, che ha contestato il difetto di rilevanza o di sufficiente motivazione sulla rilevanza delle questioni.

Il giudice *a quo* motiva espressamente sulla pregiudizialità delle questioni (e, con essa, sulla loro rilevanza), affermando che la norma censurata costituisce la base legislativa del provvedimento amministrativo emesso dalla Banca d'Italia impugnato nel processo principale, sicché la sua applicazione è necessaria per definire il giudizio *a quo* anche nella sua fase cautelare, attualmente sospesa in attesa della risoluzione dell'incidente di costituzionalità.

Neppure può essere accolto l'assunto dell'Avvocatura sul difetto di interesse ad agire dei ricorrenti nel processo principale, che si tradurrebbe in un difetto di rilevanza o di sufficiente motivazione sulla rilevanza delle questioni.

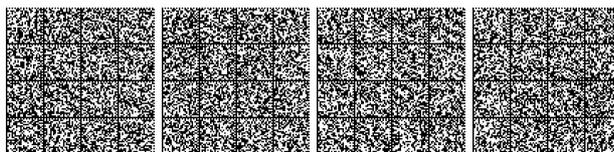
Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il controllo della [...] rilevanza “va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un petitum, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere” (*ex plurimis*, sentenza n. 263 del 1994)», sicché «[i]l riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, agli stessi fini, sono rimessi a loro volta alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame da parte [della] Corte, qualora risultino sorretti da una motivazione non implausibile (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2014, n. 91 del 2013, n. 280, n. 279, n. 61 del 2012, n. 270 del 2010)» (sentenza n. 110 del 2015).

Le considerazioni svolte dal giudice rimettente sull'attualità e sulla concretezza del pregiudizio alla libertà di espressione del voto del socio in assemblea nel caso di trasformazione sociale non ancora deliberata, ovvero alla sua libertà di recedere dalla società a trasformazione deliberata, offrono argomenti non implausibili a sostegno dell'esistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti, si trovino essi nell'una o nell'altra situazione.

4.- Nel merito, il rimettente dubita innanzitutto che l'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 violi l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, «in relazione alla evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso allo strumento decretale d'urgenza (ove non ritenuta sanata, seppure soltanto *ex nunc*, dalla legge di conversione)».

Il d.l. n. 3 del 2015 introdurrebbe norme in gran parte non auto-applicative, richiedenti ulteriori misure attuative, in contrasto con la previsione generale dell'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Neppure la relazione illustrativa varrebbe a fugare i dubbi di evidente mancanza dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost. Essa giustificerebbe l'urgenza dell'intervento riformatore delle banche popolari con i rischi, segnalati dal Fondo monetario internazionale, dalla Commissione europea e dalla Banca d'Italia, di concentrazione di potere in favore di gruppi di soci organizzati, di autoreferenzialità della dirigenza e di difficoltà di reperire nuovo capitale sul mercato, ma tali rischi non sarebbero attuali e concreti, bensì solo potenziali, non trovando «riscontro concreto in circostanze straordinarie» e gravi, esistenti «all'atto dell'emanazione del decreto-legge».



L'urgenza sarebbe ulteriormente smentita dalla natura dell'intervento legislativo, diretto a realizzare una riforma organica e di sistema delle banche popolari sulla quale era in corso da tempo un ampio dibattito in sede dottrinale e politica.

4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che tutte le questioni sollevate dal giudice *a quo*, anche se riferite in apparenza all'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, dovrebbero essere circoscritte al comma 1, lettera *a*) di tale disposizione, che ha aggiunto il comma 2-*ter* all'art. 28 del t.u. bancario in tema di limitazione del diritto al rimborso in caso di recesso. La residua disciplina contenuta nel citato art. 1, relativa alle altre parti della riforma delle banche popolari, sarebbe irrilevante per la definizione del processo principale.

La previsione sui limiti al rimborso, tuttavia, non sarebbe più contenuta nella disposizione censurata, anche così circoscritta, bensì nell'art. 1, comma 15, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), entrato in vigore il 27 giugno 2015, che ha sostituito l'art. 28, comma 2-*ter*, del t.u. bancario riproducendone sostanzialmente il testo, salvo modifiche qui non rilevanti che estendono l'efficacia della norma alle banche di credito cooperativo e ai casi di morte del socio.

L'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 3 del 2015 sarebbe stato così implicitamente abrogato, per incompatibilità, dal successivo art. 1, comma 15, del d.lgs. n. 72 del 2015. Da qui l'eccezione di irrilevanza della questione concernente il difetto dei requisiti della decretazione d'urgenza, ex art. 77 Cost., poiché la disposizione vigente, applicabile in materia di recesso dei soci di banche popolari e di limitazione al rimborso delle loro azioni, sarebbe stata adottata secondo l'ordinario procedimento di legislazione delegata ex art. 76 Cost.

L'eccezione non è fondata.

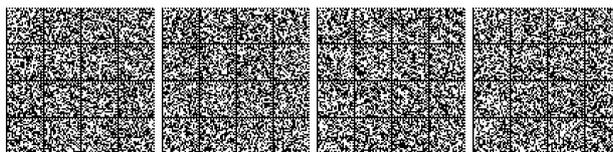
Il rilievo dell'interveniente è corretto nel suo presupposto, perché la norma che, tra le molteplici contenute nel censurato art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, è pregiudiziale alla definizione della controversia, fungendo da base legislativa del provvedimento impugnato, è quella che prevede limiti del diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso di cui all'art. 28, comma 2-*ter*, del t.u. bancario, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 3 del 2015. Se nel giudizio *a quo* fosse applicabile una norma analoga ma contenuta in una disposizione diversa, successivamente introdotta con un decreto legislativo, per la cui adozione non valgono i requisiti di necessità e urgenza propri del decreto-legge, la censura ex art. 77, secondo comma, Cost. non sarebbe rilevante.

Tuttavia, come visto, il «9° aggiornamento del 9 giugno 2015» alla circ. Banca d'Italia n. 285 del 2013 è stato pubblicato l'11 giugno 2015 nel «Bollettino di Vigilanza n. 6, giugno 2015». La fonte primaria del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* deve essere individuata dunque, secondo il principio *tempus regit actum* e in conformità al suo stesso tenore letterale («Il presente aggiornamento introduce nella parte Terza della Circolare n. 285 il Capitolo 4 "Banche in forma cooperativa" [...] Il Capitolo dà attuazione alla riforma delle banche popolari introdotta con le modifiche al Capo V, Sezione I del TUB apportate dal decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito con legge 24 marzo 2015, n. 33 [...]»), nella disposizione in vigore al momento della sua emanazione, e dunque nell'art. 28, comma 2-*ter*, del t.u. bancario come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 3 del 2015, giacché nel momento in cui l'atto è venuto a esistenza il potere esercitato dall'autorità amministrativa non poteva che fondarsi su tale base legislativa.

Nel giudizio *a quo*, pertanto, si deve fare applicazione della disposizione censurata, con la conseguenza che le questioni continuano a essere rilevanti.

4.2.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.

Con la sentenza n. 287 del 2016, questa Corte ha dichiarato non fondata un'identica questione promossa in via principale dalla Regione Lombardia, che aveva impugnato l'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 anche per la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, sulla base di argomentazioni in gran parte analoghe a quelle offerte in questa sede. Nella sentenza si ricorda innanzitutto che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «[...] il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007)». E si prosegue affermando che le ragioni giustificative esposte nel preambolo del d.l. n. 3 del 2015 (dove si fa riferimento alla straordinaria necessità e urgenza di avviare il processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei) e le diffuse considerazioni svolte nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione (dove sono menzionate anche le forti sollecitazioni del Fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica a trasformare le banche popolari maggiori in società per azioni), «[...] che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari, sia all'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e



di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere», così come «escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà».

Anche per quanto riguarda la natura di riforma di sistema della normativa impugnata, che ne impedirebbe l'adozione con decreto-legge, si devono richiamare le conclusioni della citata sentenza n. 287 del 2016, secondo cui la normativa in esame «non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario», poiché, «[p]er quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema».

Secondo il rimettente, inoltre, la sussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza sarebbe da escludere in quanto l'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 contiene norme non auto-applicative, come il nuovo comma 2-ter dell'art. 28 t.u. bancario, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), e il nuovo comma 2-quater dell'art. 29 t.u. bancario, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), la cui attuazione è affidata alla Banca d'Italia.

Nemmeno questo rilievo può essere accolto. La presenza, nel contesto della normativa introdotta, di talune disposizioni non auto-applicative, che richiedono per tale motivo norme di attuazione, non fa venir meno l'urgenza di avviare *ex lege* il processo di trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni o di stabilire la regola generale sulla possibilità di prevedere limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio, con disposizioni destinate quindi a operare immediatamente.

Alcune parti private (appellanti nel processo principale) offrono a sostegno della censura l'ulteriore argomento della diversità e dell'eterogeneità degli ambiti materiali di intervento del d.l. n. 3 del 2015, al cui interno si potrebbero rinvenire norme dal più disparato contenuto. Anche sul punto specifico questa Corte ha già avuto modo di osservare che «[l']eterogeneità non sussiste, poiché tutte le misure contemplate nella normativa oggetto di impugnazione possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto» (sentenza n. 287 del 2016).

Non essendovi ragioni per discostarsi da tale recente pronuncia, per questo come per gli altri aspetti esaminati, si deve concludere per l'infondatezza della questione.

5.- In secondo luogo, il rimettente dubita della legittimità dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 «nella parte in cui prevede che, disposta dall'assemblea della banca popolare la trasformazione in società per azioni secondo quanto previsto dal nuovo testo dell'art. 29, comma 2-ter, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, il diritto al rimborso delle azioni al socio che a fronte di tale trasformazione eserciti il recesso possa essere limitato (anche con la possibilità, quindi, di escluderlo tout court), e non, invece, soltanto differito entro limiti temporali predeterminati dalla legge e con previsione legale di un interesse corrispettivo» per il ritardo nel rimborso.

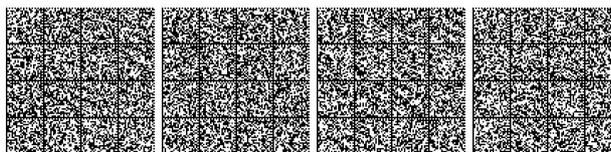
Sotto questo profilo, la norma violerebbe gli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il rimettente osserva che il risultato finale della duplice previsione normativa - dell'obbligo di trasformazione delle banche popolari da società cooperative in società per azioni nel caso di superamento della soglia di otto miliardi di attivo (ove non si opti per la riduzione dell'attivo o per la liquidazione della società) e della possibilità di escludere in tutto o in parte o di rinviare indefinitamente e senza un «corrispettivo compensatorio» il diritto del socio recedente al rimborso delle azioni - finirebbe «per tradursi in una sorta di esproprio senza indennizzo (o con indennizzo ingiustificatamente ridotto) della quota societaria».

Il legislatore non avrebbe operato un corretto bilanciamento, ispirato al «principio del minimo mezzo», tra gli opposti interessi di rilievo costituzionale in gioco, che si identificherebbero, da un lato, nel diritto al rispetto dei propri «beni», correlato alla tutela della proprietà nell'ampia accezione accolta dalla Corte EDU, e, dall'altro lato, nell'interesse generale alla sana e prudente gestione dell'impresa bancaria, correlato alla tutela del credito e del risparmio.

L'intervento legislativo, imponendo la trasformazione del tipo societario della banca (sia pure con la previsione di obblighi alternativi), consentirebbe di privare il socio di una banca popolare di uno status che garantisce specifici diritti «amministrativi», come quello al voto «capitario» nelle assemblee, modificando in senso peggiorativo il contenuto dei poteri inerenti alla partecipazione sociale, senza peraltro assicurare il rimborso delle azioni qualora il socio ritenesse di non accettare lo status conseguente alla trasformazione della banca popolare in società per azioni. Si produrrebbe così un effetto espropriativo senza indennizzo.

Pur dando atto che in materia sussiste la preminente esigenza di tutelare l'interesse pubblico di rilievo costituzionale e comunitario - enunciato dalla norma censurata con il richiamo alla necessità di «[...] assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca» - il giudice *a quo* lamenta che il contrapposto interesse del socio recedente al rimborso delle azioni sarebbe irragionevolmente sacrificato al di là dei limiti di quanto strettamente necessario per assicurare un'adeguata tutela dell'interesse pubblico.



I sospetti di irragionevolezza della norma censurata per violazione del «principio del minimo mezzo» nel giudizio di bilanciamento degli interessi in gioco sarebbero confermati dal fatto che il diritto al rimborso è sacrificato dal legislatore anche per il caso in cui la banca fosse costantemente incapace di ripristinare il patrimonio di qualità primaria senza ricorrere alle quote non rimborsate, e continuasse di conseguenza a operare nel mercato solo grazie al capitale conferito dagli ex soci.

Pertanto, l'esigenza di assicurare la sana e prudente gestione dell'attività bancaria potrebbe giustificare non già la «perdita definitiva» del diritto al rimborso, consentita dalla norma censurata, bensì soltanto il «suo differimento nel tempo (con la previsione di un termine massimo prestabilito, rimessa alla discrezionalità del legislatore) e salva la corresponsione di un interesse corrispettivo (da parametrare al tasso di riferimento della BCE [...] attualmente prossimo allo 0, purché comunque positivo)», diretto a evitare che il minor sacrificio imposto al socio si risolva comunque in una forma di espropriazione senza indennizzo.

L'esclusione *ex lege* del diritto al rimborso non troverebbe «fondamento e copertura» nemmeno nel diritto dell'Unione europea in tema di requisiti prudenziali per gli enti creditizi. Secondo il rimettente, la norma di settore che si occupa dei limiti al rimborso degli «strumenti di capitale» emessi dagli enti creditizi è l'art. 10, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, che integra il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sui requisiti di fondi propri per gli enti. Tale disposizione, nello stabilire che «[I]a capacità dell'ente di limitare il rimborso conformemente alle disposizioni che regolano gli strumenti di capitale, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), e all'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 575/2013, riguarda sia il diritto di rinviare il rimborso che il diritto di limitare l'importo rimborsabile [...]», non imporrebbe l'obbligo incondizionato di escludere il diritto al rimborso, e consentirebbe invece di optare tra il rinvio e la limitazione dell'importo rimborsabile. A fronte di più opzioni «comunitariamente consentite», il legislatore nazionale avrebbe pertanto l'obbligo di scegliere quella che meglio assicura il rispetto dei principi costituzionali, da individuare, come detto, nel differimento del rimborso «ad un tempo dato», con la corresponsione di un interesse corrispettivo per il ritardo.

5.1.- Devono essere preliminarmente considerate le eccezioni formulate dalle difese del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia.

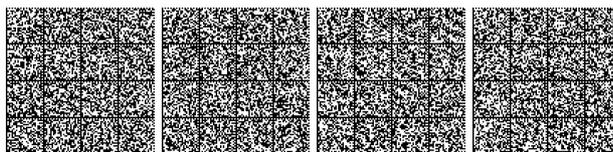
5.1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che il giudice *a quo* ha dedotto la violazione degli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, e ha identificato la norma censurata nel «nuovo testo dell'art. 29 co. 2 ter del D.lgs. 1 settembre 1993 n. 385» sull'erroneo presupposto che esso disciplini la limitazione del diritto al rimborso del socio recedente, mentre tale norma, introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 3 del 2015, contiene la diversa previsione dei poteri della Banca d'Italia nel caso in cui non sia deliberata la trasformazione della banca popolare con attivo «sopra soglia». Chiede pertanto a questa Corte di valutare se l'errata identificazione della norma censurata si possa tradurre nell'inammissibilità delle questioni.

Il rilievo non è corretto. Il rimettente non identifica la norma censurata nell'art. 29, comma 2-ter, del t.u. bancario, ma richiama la disposizione inserita dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 3 del 2015 per indicare la fattispecie della trasformazione delle banche popolari «sopra soglia», da essa regolata, in quanto in tale ipotesi la limitazione del diritto al rimborso del socio recedente prevista dall'art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del d.l. n. 3 del 2015, è a suo giudizio sospetta di illegittimità.

5.1.2.- La Banca d'Italia eccepisce a sua volta la manifesta inammissibilità delle questioni in quanto con esse si chiederebbe una pronuncia manipolativa a contenuto non costituzionalmente obbligato.

Nemmeno questa eccezione è fondata. Come visto, il rimettente dubita della legittimità dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 (censura da circoscrivere al comma 1, lettera a, della disposizione) «nella parte in cui prevede che, disposta dall'assemblea della banca popolare la trasformazione in società per azioni secondo quanto previsto dal nuovo testo dell'art. 29, comma 2-ter, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, il diritto al rimborso delle azioni al socio che a fronte di tale trasformazione eserciti il recesso possa essere limitato (anche con la possibilità, quindi, di escluderlo tout court), e non, invece, soltanto differito entro limiti temporali predeterminati dalla legge e con previsione legale di un interesse corrispettivo».

L'espressione «nella parte in cui prevede [...] e non, invece, [...]» deve essere letta come esplicativa, non già dell'intenzione di richiedere un intervento sostitutivo, bensì delle ragioni poste a fondamento delle censure desunte dalla motivazione. Non è chiesta dunque una pronuncia manipolativa di tipo sostitutivo, ma una pronuncia caducatoria della norma nella parte in cui essa prevede la possibilità dell'esclusione (cioè della limitazione integrale e senza limiti di tempo) del diritto al rimborso anche nel caso di recesso esercitato dal socio a seguito della trasformazione delle banche popolari sopra soglia, esclusione che comporterebbe il totale sacrificio dell'interesse del socio recedente, evitabile invece, a giudizio del rimettente, con la soluzione legislativa ipotizzata. Depone nel senso indicato anche il



dato letterale del petitum dell'ordinanza di remissione, che, parlando di «limiti temporali predeterminati dalla legge» e di «previsione legale di un interesse corrispettivo», esclude l'intenzione del giudice *a quo* di chiedere a questa Corte di sostituirsi al legislatore.

5.2.- Passando al merito delle questioni sollevate, è necessario individuare preliminarmente il senso della norma censurata. A tale fine occorre fare riferimento alla normativa dell'Unione europea sui requisiti prudenziali delle banche, costituita dal regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, nonché dal regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 che integra il regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sui requisiti di fondi propri per gli enti.

Tale normativa pone al centro del sistema della disciplina prudenziale i «fondi propri» quali strumenti di assorbimento delle perdite potenziali. I requisiti patrimoniali minimi di ciascun ente creditizio sono fissati da coefficienti che esprimono il rapporto percentuale tra i fondi propri delle banche e l'ammontare complessivo dell'esposizione al rischio. L'insufficienza, a questi fini, dei fondi propri impone all'ente creditizio interventi di ricapitalizzazione in tempi brevi, pena il verificarsi dei presupposti per la sua risoluzione. È quindi particolarmente importante che le banche, quale che sia il modello organizzativo adottato, possano rispondere prontamente a esigenze di rafforzamento patrimoniale e di capitalizzazione, e che la normativa assicuri questa possibilità.

Secondo il regolamento (UE) n. 575/2013, il «capitale» è un elemento dei fondi propri che tutti gli enti creditizi devono possedere nel rispetto dei requisiti minimi, a fini prudenziali. Esso è suddiviso nelle due categorie del «capitale di classe 1» e del «capitale di classe 2», al cui interno operano ulteriori suddivisioni. In particolare, in base all'art. 25 del regolamento (UE) n. 575/2013, il capitale di classe 1 è composto dal «capitale primario di classe 1» e dal «capitale aggiuntivo di classe 1». Gli elementi del capitale primario di classe 1 sono definiti dall'art. 26 dello stesso regolamento, che alla lettera *a*) del paragrafo 1 contempla gli «[...] strumenti di capitale, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 28 o, ove applicabile, all'articolo 29».

Ai sensi del successivo art. 29, gli strumenti di capitale emessi da banche aventi la forma di società mutue e cooperative (quali sono le banche popolari), enti di risparmio ed enti analoghi sono considerati strumenti del capitale primario di classe 1 se sono soddisfatte, oltre a tutte le condizioni di cui all'art. 28 (previste per le altre banche), anche le ulteriori condizioni così descritte al paragrafo 2: «[...] *a*) ad eccezione dei casi di divieto imposto dalla normativa nazionale applicabile, l'ente può rifiutare il rimborso degli strumenti; *b*) se la normativa nazionale applicabile vieta all'ente di rifiutare il rimborso degli strumenti, le disposizioni che governano gli strumenti autorizzano l'ente a limitare il rimborso [...]».

Se tali condizioni non sono soddisfatte, le azioni di una società esercente l'attività bancaria, che costituiscono i tipici «strumenti di capitale» della società stessa, non possono essere computate nel capitale primario di classe 1 ai fini del rispetto dei requisiti patrimoniali minimi. È chiara in questo senso la previsione dell'art. 30 del regolamento (UE) n. 575/2013, secondo cui «[q]uando le condizioni di cui all'articolo 28 o, ove applicabile, all'articolo 29 non sono più soddisfatte, [...] lo strumento in questione cessa immediatamente di essere considerato strumento del capitale primario di classe 1» e «i sovrapprezzi di emissione relativi a tale strumento cessano immediatamente di essere considerati elementi del capitale primario di classe 1».

Nella materia rilevano anche gli artt. 77 e 78 del regolamento (UE) n. 575/2013, che subordinano comunque il riacquisto integrale o parziale ovvero il rimborso, anche anticipato, degli strumenti di capitale primario di classe 1, di capitale aggiuntivo di classe 1 e di capitale di classe 2, all'autorizzazione dell'autorità di vigilanza competente, che accerta il rispetto di determinate condizioni per ridurre i fondi propri. L'art. 78, paragrafo 3, stabilisce poi che, se il rifiuto di rimborso degli strumenti di capitale primario di classe 1 è proibito dalla norma nazionale applicabile, l'autorità competente può derogare a tali condizioni purché «l'autorità competente imponga all'ente, su una base appropriata, di limitare il rimborso di tali strumenti».

5.2.1.- Nella disciplina del codice civile, il recesso del socio determina lo scioglimento del rapporto sociale limitatamente al recedente e fa sorgere a suo favore un credito nei confronti della società avente ad oggetto il valore della partecipazione (art. 2437-ter, primo comma, cod. civ. per la società per azioni; art. 2473, terzo comma, cod. civ. per la società a responsabilità limitata; art. 2519 cod. civ. per la società cooperativa, che richiama in generale le disposizioni sulla società per azioni). I procedimenti di liquidazione del valore della partecipazione mutano a seconda del tipo sociale ma vale per tutte le società il divieto di rifiutare unilateralmente il rimborso. Il rifiuto equivarrebbe all'inadempimento dell'obbligazione restitutoria derivante dal recesso.

La normativa italiana vieta dunque a una banca cooperativa di rifiutare il rimborso delle azioni in caso di recesso del socio. Di conseguenza, non ricorrendo nella normativa nazionale la condizione (la previsione del rifiuto del rimborso) indicata dall'art 29, paragrafo 2, lettera *a*), del regolamento (UE) n. 575/2013, ai fini prudenziali perseguiti dalla normativa europea deve essere soddisfatta l'alternativa condizione prevista dalla lettera *b*), del citato art. 29, paragrafo 2, ossia che «le disposizioni che governano gli strumenti autorizzano l'ente a limitare il rimborso».



Nel dettare le «disposizioni che governano gli strumenti», tuttavia, il legislatore nazionale non è libero di conformare discrezionalmente i limiti del rimborso, poiché la materia è disciplinata inderogabilmente dalle norme tecniche del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, adottato al fine di integrare le previsioni del regolamento (UE) n. 575/2013, ai sensi dell'art. 29, paragrafo 6, di quest'ultimo. Ne è conferma la previsione dell'art. 11, paragrafo 2, del citato regolamento delegato, secondo cui, «[s]e gli strumenti sono regolati dalla normativa nazionale [...], perché gli strumenti abbiano i requisiti per essere considerati capitale primario di classe 1 la legislazione deve consentire all'ente di limitare il rimborso come previsto dall'articolo 10, paragrafi da 1 a 3».

5.2.2.- Più precisamente, l'art. 10, paragrafo 2, del regolamento delegato prevede che «la capacità dell'ente di limitare il rimborso conformemente alle disposizioni che regolano gli strumenti di capitale, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), e all'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 575/2013, riguarda sia il diritto di rinviare il rimborso che il diritto di limitare l'importo rimborsabile, anche per un periodo illimitato», e aggiunge che «[l]'ente è in grado di rinviare il rimborso o di limitare l'importo rimborsabile per un periodo illimitato in conformità al paragrafo 3».

L'espressione «sia il diritto di rinviare il rimborso che il diritto di limitare l'importo rimborsabile» deve essere interpretata nel senso del valore coordinativo-aggiuntivo, e non disgiuntivo, della coppia «sia [...] che», come è confermato - in maniera non equivocabile - dalla versione inglese del testo normativo: «[t]he ability of the institution to limit the redemption under the provisions governing capital instruments as referred to in Article 29(2)(b) and 78(3) of Regulation (EU) No 575/2013 shall encompass both the right to defer the redemption and to limit the amount to be redeemed». E come è ulteriormente confermato dal Considerando n. 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014, dove si legge che «[...] laddove il rifiuto al rimborso degli strumenti sia proibito ai sensi della normativa nazionale applicabile per queste tipologie di enti [id est per le società mutue, società cooperative, enti di risparmio o enti analoghi], è essenziale che le disposizioni che regolano gli strumenti conferiscano all'ente la capacità di rinviare il loro rimborso e limitare l'importo da rimborsare».

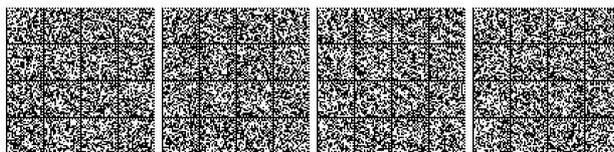
Quanto appena osservato sul significato, secondo questa Corte inequivoco, della citata disciplina europea porta a escludere che ricorrano i presupposti per il rinvio pregiudiziale che alcune parti hanno chiesto, in via subordinata, di proporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130. Il rinvio, infatti, «[...] non è necessario quando il significato della norma comunitaria sia evidente [...] e si impone soltanto quando occorra risolvere un dubbio interpretativo (*ex plurimis*, Corte di giustizia, sentenza 27 marzo 1963, in causa C-28-30/62, Da Costa; Corte costituzionale, ordinanza n. 103 del 2008)» (*ex plurimis*, ordinanza n. 2 del 2017).

5.2.3.- Il presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo* per sollevare le questioni, prospettando l'esistenza di una fattispecie espropriativa senza indennizzo, è dunque errato: le regole prudenziali dell'Unione europea non lasciano al legislatore nazionale alcuna facoltà di scelta tra le due presunte “opzioni” della limitazione quantitativa del rimborso e del suo rinvio, ma gli impongono di attribuire all'ente creditizio la «capacità» di adottare sia l'una che l'altra misura come condizione perché le azioni possano essere considerate strumenti del capitale primario di classe 1.

È opportuno precisare che l'unica “opzione” concessa dalla normativa europea al legislatore nazionale si colloca su un altro piano e riguarda la scelta, da operare nell'ambito dell'alternativa prevista dall'art. 29 del regolamento (UE) n. 575/2013, tra il rifiuto del rimborso delle azioni e la limitazione al rimborso stesso. Rispetto a tale opzione, la norma censurata si conforma in effetti, secondo questa Corte, al criterio del minimo mezzo - non prevedendo la possibilità del rifiuto e invece - introducendo lo strumento della limitazione del rimborso sulla base della situazione prudenziale della banca.

Al legislatore nazionale non può dunque essere addebitato di avere illegittimamente sacrificato l'interesse del socio recedente, «andando oltre a quanto strettamente necessario per tutelare l'interesse pubblico alla sana e prudente gestione dell'attività bancaria» nel bilanciare gli opposti interessi in gioco.

Una normativa nazionale che, allo scopo di assicurare la computabilità delle azioni nel capitale primario di classe 1 delle banche popolari che si trasformino in società per azioni, consentisse alle banche stesse, come auspica il rimettente, solo di rinviare a tempo determinato il rimborso delle loro azioni in caso di recesso, assegnerebbe alle azioni di quelle banche un contenuto difforme da quello minimo definito a livello europeo ai fini della loro computabilità nella corrispondente classe di fondi propri. Non solo: la previsione di interessi compensativi del ritardo, anch'essa auspicata dal giudice *a quo*, imporrebbe addirittura di considerare le stesse azioni come strumenti di debito anziché di capitale, secondo la disciplina contabile sulla classificazione del patrimonio netto richiamata dall'art. 28, paragrafo 1, lettera c), punto ii), del regolamento (UE) n. 575/2013, con la conseguenza di escluderne radicalmente la computabilità dal capitale.



In ogni caso, il divieto di computo opererebbe anche se la limitazione del rimborso fosse legislativamente circoscritta al rinvio puro e semplice, senza predeterminazione di durata e di misure compensative, poiché tale soluzione escluderebbe comunque la «capacità» della banca di limitare il rimborso in altro modo, mediante una riduzione del quantum, come prescrivono le regole prudenziali europee.

Si deve quindi concludere che l'art. 28, comma 2-ter, del t.u. bancario introdotto dalla disposizione censurata impone la limitazione, nei modi indicati, del diritto al rimborso delle azioni per assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili alle banche popolari, ovvero, come si esprime la stessa disposizione, per assicurare «la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca» in conformità con la normativa europea in materia, mentre la previsione che, secondo il rimettente, sarebbe idonea a evitare l'effetto espropriativo denunciato, bilanciando a suo dire correttamente gli interessi in gioco, si porrebbe in contrasto con quella normativa, o, meglio, si presenterebbe contraria alla sua propria *ratio*, giacché finirebbe per impedire - anziché consentire, secondo la sua funzione - la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca.

5.2.4.- Alcune parti private (appellanti nel giudizio *a quo*) osservano che i regolamenti comunitari di settore avrebbero natura auto-applicativa - ciò che escluderebbe (e anzi renderebbe incompatibile) un intervento normativo interno di attuazione - e si limiterebbero a dettare una disciplina di carattere generale in tema di requisiti di capitale primario e di possibili limitazioni al diritto di rimborso in caso di recesso, valida per tutte le banche. Si tratterebbe dunque di una disciplina destinata a trovare applicazione in situazioni «ordinarie», che non considera - né tantomeno impone - la trasformazione delle banche popolari in società per azioni al superamento di una certa soglia di attivo e la correlata limitazione del diritto di recesso dei soci. La norma censurata, quindi, non potrebbe trovare giustificazione nella necessità di adeguare l'ordinamento interno alla disciplina comunitaria.

Il rilievo non è fondato.

Per un verso si deve osservare che l'effetto vincolante delle previsioni regolamentari europee in tema di rimborso delle azioni si realizza nello stabilire che gli ordinamenti degli Stati membri devono attribuire alle banche la capacità sia di limitare che di rinviare il rimborso, come condizione perché gli strumenti di capitale delle banche possano essere computati nel capitale primario di classe 1 ai fini del rispetto dei requisiti del patrimonio di vigilanza. Sicché, per consentire agli enti creditizi di rispettare i requisiti prudenziali, il legislatore nazionale era tenuto ad adottare disposizioni attributive alle banche stesse del potere di limitare il rimborso previsto dalla normativa europea.

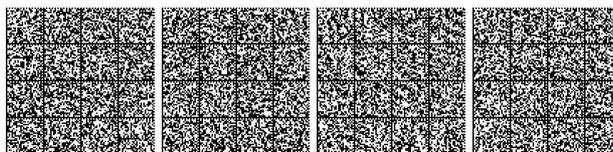
Per altro verso, è vero che la citata normativa ha natura generale, operando in tutte le ipotesi di rimborso degli strumenti di capitale delle banche cooperative nonché delle mutue bancarie, degli enti di risparmio e di entità analoghe, ex art. 29 del regolamento (UE) n. 575/2013, ma tale sua caratteristica non ne esclude, bensì ne conferma l'applicabilità anche ai casi di recesso conseguenti alla trasformazione delle banche popolari «sopra soglia».

In questi casi le esigenze sottese alle regole prudenziali europee si impongono addirittura con maggiore forza per il pericolo che il recesso dei soci a seguito della trasformazione del tipo sociale assuma estese dimensioni ed esponga le banche al rischio di esborsi a loro volta di eccezionale consistenza. Non solo, dunque, non sono ravvisabili ragioni sistematiche per derogare, per i rimborsi conseguenti alla trasformazione prevista dall'art. 29, comma 2-ter, del t.u. bancario, alle regole generali, ma, al contrario, è evidente che l'esclusione di questa ipotesi dall'ambito di applicazione di tali regole condurrebbe all'irragionevole risultato di esonerare le banche popolari dal rispetto dei requisiti prudenziali proprio nell'evenienza più rischiosa, di un prevedibile maggiore impatto dei rimborsi sul loro capitale.

5.2.5.- In conclusione, non c'è dubbio che l'attuazione delle regole europee nell'ordinamento interno è avvenuta in piena conformità ad esse, e soprattutto che, quanto alla definizione dei limiti da apporre al rimborso delle azioni nel caso di recesso per trasformazione della società, il legislatore non gode di alcuna discrezionalità, essendo vincolato a prevedere che alla banca che intenda computare le proprie azioni nel capitale primario di classe 1 devono essere attribuite entrambe le facoltà, di rinviare il rimborso per un periodo illimitato e di limitarne in tutto o in parte l'importo.

5.3.- Ciò considerato in linea generale sulla portata della normativa europea in tema di computabilità degli strumenti di capitale e sulla sua attuazione nell'ordinamento nazionale, si può passare a considerare il profilo della censura che mette in relazione la limitazione del rimborso alla trasformazione delle banche popolari ex art. 29, comma 2-ter, del t.u. bancario, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 3 del 2015.

Si deve preliminarmente osservare che il rimettente non avanza specifiche censure sulla disposizione che prevede l'obbligo di trasformazione delle banche popolari nel caso di superamento della soglia di otto miliardi di attivo - ritiene anzi manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità sollevato sul punto dai ricorrenti nel giudizio *a quo* - e si limita a considerare la disposizione in quanto presupposto di applicabilità, insieme all'esercizio del recesso, del regime di rimborso delle azioni censurato. Ciò nondimeno, a suo giudizio il sacrificio del socio recedente assumerebbe in questo caso un carattere peculiare - essendo la modifica del contenuto dei diritti connessi alla qualità di socio delle banche popolari «sopra soglia» in una certa misura imposta dalla legge (in alternativa ad altre opzioni, come visto) - che dovrebbe condurre a ritenere il regime generale non applicabile alla fattispecie.



L'assunto non è condivisibile: una volta accertato che il legislatore è vincolato nella definizione delle condizioni poste dalla normativa europea in funzione della computabilità degli strumenti di capitale, non vi sono ragioni per ritenere che esse possano essere derogate, in alcun caso. Tantomeno in fattispecie nelle quali, come già osservato, le esigenze sottese alle regole prudenziali si presentano particolarmente pressanti. Sicché, come in tutte le altre ipotesi di recesso, anche in questo caso il limite opera sempre come mezzo inderogabilmente previsto dalla disciplina prudenziale ai fini del rispetto dei requisiti patrimoniali della banca, senza che ad esso possa essere attribuita alcuna diversa valenza che ne comporti autonomi profili di illegittimità costituzionale, diversi da quelli che si sono sopra già ritenuti infondati.

5.4.- Le considerazioni fin qui svolte consentono di ritenere errato, per quanto ancora rilevasse, anche l'altro presupposto dal quale muove il rimettente, che equipara l'apposizione di un limite al rimborso all'esclusione del diritto, e quindi a una fattispecie espropriativa senza indennizzo. Il giudice *a quo* ritiene infatti che la facoltà di limitare o di differire il rimborso senza limiti di tempo si traduca nella «esclusione» del diritto, vale a dire nella sua «perdita definitiva», e determini inoltre l'inaccettabile conseguenza di permettere ai soci rimanenti di finanziare la continuazione dell'attività d'impresa con le risorse patrimoniali dei soci che hanno esercitato il recesso.

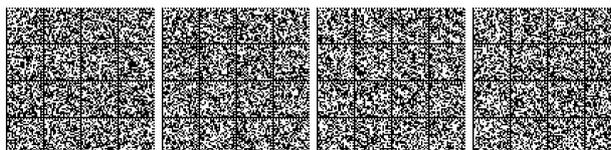
Al riguardo si deve osservare innanzitutto che, configurata in questi termini, la facoltà della banca di limitare il rimborso non si differenzerebbe dalla facoltà di rifiutare senz'altro il rimborso, alternativamente offerta, come visto, dalla disciplina comunitaria - art. 29, paragrafo 2, lettera *a*), del regolamento (UE) n. 575/2013 - e scartata dal legislatore nazionale.

La soluzione adottata nella legislazione nazionale può, e deve, essere invece diversamente ricostruita con un'interpretazione della disciplina censurata che valorizzi l'inscindibile collegamento da essa operato - e che il giudice *a quo* trascura di considerare - tra la facoltà della banca di limitare il rimborso delle azioni e la sua situazione prudenziale. Tale collegamento è imposto in primo luogo dalla normativa europea, che all'art. 10, paragrafo 3, del regolamento delegato (UE) n. 241/2014 prevede che «[l]’entità dei limiti al rimborso previsti dalle disposizioni che regolano gli strumenti è determinata dall’ente sulla base della sua situazione prudenziale in qualsiasi momento, considerando in particolare i seguenti elementi: *a*) la situazione complessiva dell’ente in termini di liquidità e di solvibilità; *b*) l’importo del capitale primario di classe 1 e del capitale totale rispetto all’importo complessivo dell’esposizione [...]». Esso è poi recepito, negli stessi termini, nella determinazione della Banca d'Italia, ove si precisa che «[l]’organo con funzione di supervisione strategica assume le proprie determinazioni sull’estensione del rinvio e sulla misura della limitazione del rimborso delle azioni e degli altri strumenti di capitale tenendo conto della situazione prudenziale della banca. In particolare, ai fini della decisione l’organo valuta: - la complessiva situazione finanziaria, di liquidità e di solvibilità della banca o del gruppo bancario; - l’importo del capitale primario di classe 1 [...]» (Parte Terza, Capitolo 4, Sezione III, punto 1, della circ. Banca d'Italia n. 285 del 2013, come modificata dal «9° aggiornamento del 9 giugno 2015»).

Letta sistematicamente e nella sua interezza, la disposizione prevede dunque sì che il rimborso possa essere limitato dalla banca (alla quale le disposizioni nazionali devono garantire tale facoltà, con l'ampiezza descritta), ma solo se, nella misura e nello stretto tempo in cui ciò sia necessario per soddisfare le esigenze prudenziali. Essa impone così agli amministratori il dovere di verificare periodicamente la situazione prudenziale della banca e la permanenza delle condizioni che hanno imposto l'adozione delle misure limitative del rimborso e di provvedere ove esse siano venute meno. Più precisamente, nel caso di rinvio del rimborso, una volta che si sia accertato il venire meno degli elementi che hanno giustificato il differimento, il credito del recedente si deve considerare esigibile. La limitazione quantitativa, invece, deve condurre alla conservazione dei titoli non rimborsati in capo al recedente, che si vedrà in questo modo reintegrato nel suo status e nel valore patrimoniale della partecipazione.

L'effetto espropriativo paventato dal giudice *a quo* è così scongiurato, dal momento che il socio recedente non subisce alcuna perdita definitiva del valore delle azioni di cui sia limitato il rimborso. A ciò si aggiunga che la previsione legislativa dell'obbligo dell'organo di gestione strategica di tenere conto della situazione prudenziale della banca nell'adozione delle scelte di limitazione del rimborso del socio recedente comporta che la sua scelta debba essere motivata con riferimento alle descritte esigenze, con la conseguenza che l'operato della banca potrà essere sindacato in sede giudiziaria a tutela della posizione del socio.

Soffermandosi sull'ipotesi di un'impresa bancaria che continuasse a operare solo grazie al computo nel patrimonio di vigilanza delle azioni dei soci recedenti, il rimettente non considera che, in un caso di questo tipo, l'alternativa alla prospettata soluzione comporterebbe per gli stessi soci un sacrificio uguale se non probabilmente più grave. A fronte di un capitale di vigilanza insufficiente, infatti, troverebbero applicazione le misure di risoluzione (e, in caso di crisi non risolvibile, di liquidazione) della banca previste dalla direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e



(UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio. Queste regole, caratterizzate dal cosiddetto principio del bail-in, prevedono che la crisi di una banca debba essere risolta innanzitutto attraverso l'utilizzo di risorse interne alla stessa in funzione di risanamento delle perdite, a partire da quelle di pertinenza dei soci, che sarebbero i primi a rimanere esposti alle perdite: con la conseguenza che il diritto al rimborso sarebbe comunque soggetto a rilevanti, se non maggiori, limitazioni.

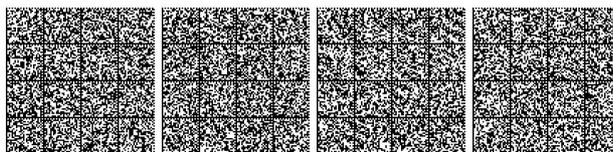
5.5.- Sulla base di quanto esposto con riferimento alle censure esaminate fin qui, è agevole escludere anche l'incompatibilità della norma denunciata con l'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU. La disciplina contestata rispetta infatti le condizioni alle quali, in base alla giurisprudenza della Corte EDU, l'ingerenza di un'autorità pubblica nel pacifico godimento di un bene è giudicata compatibile con la tutela convenzionale della proprietà, ossia che essa sia legittima, necessaria per la tutela di un interesse generale e proporzionata (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 17 novembre 2015, Preite contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sentenza 23 settembre 1982, Sporrong e Lönnroth contro Svezia).

In primo luogo, essa risulta legittima: è infatti conforme alle condizioni richieste inderogabilmente dalle regole prudenziali europee, che escludono fra l'altro, nello specifico, qualsivoglia discrezionalità del legislatore nazionale nella scelta delle misure appropriate per assicurare il loro rispetto. In secondo luogo, per le ragioni ampiamente esposte sopra, la disciplina appare necessaria al perseguimento dei superiori interessi pubblici alla stabilità del sistema bancario e finanziario e tanto più appare tale nel caso delle banche popolari nel quale il rischio di recessi in grande numero e di rimborsi conseguentemente di ampie dimensioni può mettere gravemente a repentaglio la stabilità delle banche interessate e, con esse, dell'intero sistema. La disposizione censurata risulta inoltre proporzionata al fine da realizzare, bilanciando in maniera non irragionevole le esigenze dell'interesse generale della comunità e la tutela dei diritti fondamentali della persona, e ciò senza oneri individuali eccessivi (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 gennaio 2015, Vécony contro Ungheria; sentenza 30 giugno 2005, Jahn e altri contro Germania; sentenza 5 gennaio 2000, Beyeler contro Italia; sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito; sentenza 21 febbraio 1986, James e altri contro Regno Unito; sentenza 23 settembre 1982, Sporrong e Lönnroth contro Svezia), stante, come visto, l'obbligo degli enti creditizi di verificare costantemente la permanenza delle condizioni che richiedono l'intervento prudenziale e il loro vincolo a porre termine alle misure limitative nel momento in cui le esigenze che le hanno determinate cessino. Si può ricordare come, nella specifica materia bancaria, la Corte EDU abbia già avuto modo di affermare, ad esempio, che non è manifestamente priva di ragionevole fondamento - e quindi non contrasta con l'art. 1 del protocollo addizionale, nel cui ambito di protezione ricadono anche le azioni di società (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 luglio 2002, Sovtransavto Holding contro Ucraina) - una misura che, allo scopo di proteggere un settore economico chiave come quello finanziario, nazionalizza una banca in crisi senza prevedere un indennizzo per gli azionisti (Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 10 luglio 2012, Grainger e altri contro Regno Unito).

In conclusione, nemmeno le questioni sollevate in riferimento agli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, sono fondate.

5.6.- Per ragioni non diverse da quelle appena esposte, questa Corte ritiene che non sussistano i presupposti per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla validità della citata normativa europea ai sensi dell'art. 267, terzo comma, TFUE, come richiesto, in via subordinata alle altre conclusioni, dai soci della Banca Popolare di Sondrio e della Banca Popolare di Milano costituiti in giudizio, per supposta violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE).

Misure comportanti sacrifici per i diritti degli azionisti e dei creditori subordinati di società bancarie non determinano una ingerenza sproporzionata e intollerabile nel diritto di proprietà riconosciuto dall'art. 17 CDFUE, quando esse perseguono l'obiettivo della stabilità finanziaria e non possono arrecare ai soggetti sacrificati un pregiudizio maggiore di quello che essi subirebbero in caso di procedura di fallimento conseguente alla mancata adozione delle misure stesse (nel senso della prevalenza delle ragioni di stabilità finanziaria sul diritto di proprietà degli azionisti e dei creditori subordinati delle banche, possono intendersi, sia pure con riferimento a situazioni diverse da quella in esame, Corte di giustizia UE, sentenza 8 novembre 2016, Grande sezione, in causa C-41/15, Gerard Dowling e altri, in tema di ricapitalizzazione di una banca in crisi mediante la sottoscrizione di nuove azioni da parte dello Stato, con sacrificio del diritto di opzione dei soci; nonché sentenza 20 settembre 2016, Grande sezione, in cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, Ledra Advertising Ltd e altri, in tema di azzeramento e conversione delle passività ai fini della ristrutturazione e risoluzione delle banche cipriote).



Argomenti del tutto simili possono essere riferiti all'ipotesi della limitazione al rimborso anticipato delle azioni, in quanto anche in questo caso il sacrificio è imposto, come visto, allo scopo di consentire il rispetto dei requisiti patrimoniali di vigilanza cui è sotteso l'interesse pubblico alla stabilità del sistema bancario e finanziario nel suo complesso, ma anche l'obiettivo di evitare, a tutela di investitori e depositanti, che la banca possa cadere in una procedura di risoluzione.

6.- Infine, il rimettente dubita della legittimità della norma censurata «nella parte in cui, comunque, attribuisce alla Banca d'Italia il potere di disciplinare le modalità d[ella] esclusione» del diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso a seguito di trasformazione della società «anche in deroga a norme di legge».

A suo avviso, l'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, nella parte in cui attribuisce alla Banca d'Italia il potere di disciplinare le modalità dell'esclusione del diritto al rimborso, si porrebbe in contrasto con gli artt. 1, 3, 23, 42, 95 e 97 Cost.

Il dubbio di legittimità costituzionale investirebbe, in primo luogo, l'attribuzione stessa di un potere di delegificazione all'Istituto di vigilanza, ovvero a un soggetto estraneo al circuito politico dei rapporti Parlamento-Governo, e dunque politicamente irresponsabile. Poiché inoltre il potere normativo in esame riguarderebbe materie non connotate da particolare «tecnicità o settorialità», difetterebbero le ragioni tradizionalmente invocate a sostegno del potere regolamentare delle Autorità indipendenti.

In secondo luogo, si tratterebbe di un potere di delegificazione conferito «in bianco», in quanto il legislatore non avrebbe dettato alcuna norma generale regolatrice della materia, e neppure avrebbe individuato le norme primarie di cui sarebbe consentita l'abrogazione ad opera della fonte secondaria.

Il sospetto di incostituzionalità sarebbe rafforzato dalla considerazione che tale «potere regolamentare atipico con effetto delegificante» è stato attribuito in materie coperte da riserva di legge. L'esclusione del diritto al rimborso si tradurrebbe, infatti, in una prestazione patrimoniale imposta al socio recedente, rispetto alla quale la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. dovrebbe precludere una delegificazione regolamentare di così ampia portata. L'interferenza tra l'esclusione del diritto al rimborso e la tutela della proprietà privata consentirebbe di richiamare anche la riserva di legge prevista dall'articolo 42 Cost., e dall'art. 1, paragrafo 1, del protocollo addizionale alla CEDU.

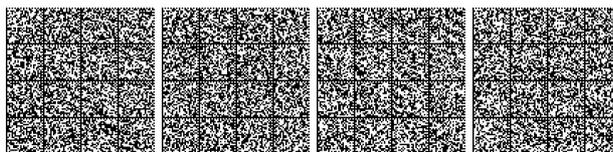
Il Consiglio di Stato conclude sul punto osservando che le riserve di legge previste dalla citate disposizioni costituzionali non sembrano, invece, precludere alla legge di affidare, previa fissazione di un limite temporale predeterminato e di un tasso di interesse indennitario minimo, a una fonte di rango secondario (o eventualmente anche al potere regolatorio della Banca d'Italia) l'individuazione o la specificazione, sotto il profilo eminentemente tecnico, dei presupposti economici, finanziari o patrimoniali che possono concretamente giustificare il differimento del diritto al rimborso della quota del socio recedente.

6.1.- I vizi prospettati sono accomunati dalla medesima premessa ermeneutica: che la norma censurata abbia attribuito all'Istituto di vigilanza un «potere regolamentare atipico con effetto delegificante». È su queste basi, infatti, che il rimettente contesta, nell'an, l'attribuzione del potere di delegificazione in capo a un'Autorità amministrativa indipendente dall'indirizzo politico del Governo e, nel quomodo, l'estensione del potere normativo così attribuito, senza previa fissazione delle norme generali regolatrici della materia e senza individuazione delle disposizioni legislative di cui sarebbe consentita l'abrogazione da parte della fonte secondaria.

Ancora una volta, tuttavia, il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente è erroneo: contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione, infatti, la fattispecie normativa censurata non delinea un procedimento di delegificazione.

Nel caso di specie «[l]'elemento comune alle diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento [...], costituito dal trasferimento della funzione normativa [...] dalla sede legislativa ad altra sede» (sentenza n. 130 del 2016), non ricorre. La legge impugnata non attribuisce alla Banca d'Italia la facoltà di adottare una disciplina «sostitutiva» di quella già dettata dalla legge, e neppure riconduce all'entrata in vigore della fonte secondaria la contemporanea cessazione di efficacia di disposizioni legislative delegificate. È infatti l'organo cui spetta ordinariamente l'esercizio della funzione legislativa che ha introdotto direttamente - e del tutto indipendentemente dall'entrata in vigore del provvedimento della Banca d'Italia - la regola che consente una limitazione del diritto al rimborso delle azioni, in deroga alla disciplina ordinaria che pure rimane in vigore.

In questo quadro è la legge stessa che comporta l'introduzione di previsioni statutarie che, anche in deroga alle norme del codice civile, accordino agli organi amministrativi la facoltà di limitare il rimborso delle azioni del socio uscente e degli altri strumenti di capitale computabili nel capitale primario di classe 1; mentre alla Banca d'Italia è affidato soltanto il compito di definire le condizioni tecniche che consentono alla banca di rispettare i coefficienti patrimoniali minimi stabiliti dalla normativa prudenziale europea.



Ciò chiarito, il dubbio di costituzionalità - prospettato sulla base della considerazione che l'Autorità indipendente non avrebbe sufficiente «legittimazione istituzionale» per essere investita di un potere «ad effetto delegificante», e che in ogni caso l'attribuzione di tale speciale competenza regolamentare avrebbe richiesto il duplice requisito della legge di autorizzazione, di contenere le norme regolatrici della materia e di predisporre l'abrogazione delle norme previgenti - cade insieme con le sue premesse.

6.2.- Ad analoga conclusione di infondatezza si giunge anche ove si ritenga che il giudice *a quo* abbia inteso censurare - al di là della pretesa «surrettizia» forma di delegificazione introdotta con la norma censurata - anche un vizio più radicale, attinente cioè alla violazione del principio di legalità sostanziale. Secondo questa lettura dell'ordinanza di rimessione, il legislatore avrebbe omesso di regolare compiutamente materie che dal punto di vista costituzionale lo avrebbero richiesto, in ragione delle riserve di legge fissate in Costituzione per le discipline che incidono sul diritto di proprietà (art. 42) e che impongono prestazioni patrimoniali (art. 23 Cost.), e avrebbe altresì trascurato di delimitare e indirizzare il potere regolamentare.

Contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, nella definizione della disciplina del rimborso delle azioni dei soci recedenti, alla Banca d'Italia non spetta alcuna valutazione politico-discrezionale sugli interessi in gioco, il cui bilanciamento - in particolare quello fra l'interesse dei soci che intendono recedere e quello della stabilità del sistema bancario - è già definitivamente operato dalla legge. Inoltre, il suo stesso potere di definire le modalità tecniche di limitazione del rimborso è fortemente circoscritto dai citati regolamenti europei (segnatamente dalle norme tecniche del più volte citato regolamento delegato dell'UE n. 241/2014), che, come visto, dettano condizioni stringenti per la computabilità degli strumenti di capitale delle banche nel capitale primario di classe 1.

In definitiva, il principio della necessaria predeterminazione normativa dell'attività amministrativa è rispettato e, di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale in esame risulta infondata anche sotto questo profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2015, n. 33, sollevate dal Consiglio di Stato, in riferimento agli artt. 1, 3, 23, 41, 42, 77, secondo comma, 95, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla 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, 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*

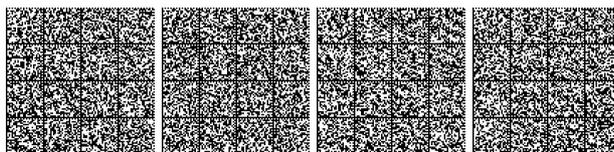
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 20 marzo 2018

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Consiglio di Stato con ordinanza del 15 dicembre 2016 (reg. ord. n. 33 del 2017). Rilevato che nel giudizio sono intervenute ad opponendum Amber Capital UK LLP e Amber Capital Italia SGR spa, con atto depositato il 31 luglio 2017; che l'atto di intervento è stato depositato oltre il termine di 20 giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio, previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, giacché la pubblicazione dell'ordinanza del Consiglio di Stato è avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* n. 11 del 15 marzo 2017. Considerato che l'intervento in giudizio di Amber Capital UK LLP e Amber Capital Italia SGR spa è tardivo; che secondo il costante orientamento di questa Corte il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, contrariamente a quanto sostengono le intervenienti, deve essere ritenuto perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che l'intervento avvenuto dopo la sua scadenza è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009); che non risultano le condizioni per la rimessione in termini; che, pertanto, l'intervento spiegato in giudizio da Amber Capital UK LLP e Amber Capital Italia SGR spa deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Amber Capital UK LLP e Amber Capital Italia SGR spa nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al reg. ord. n. 33 del 2017.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_180099

N. 100

Ordinanza 18 aprile - 15 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni in materia di bilancio e contabilità pubblica (utilizzo del Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e di servizi; modalità di copertura della spesa derivante dall'applicazione della legge censurata).

– Legge della Regione autonoma Sardegna 13 aprile 2017, n. 5 (Legge di stabilità 2017), artt. 2, comma 2, e 11.

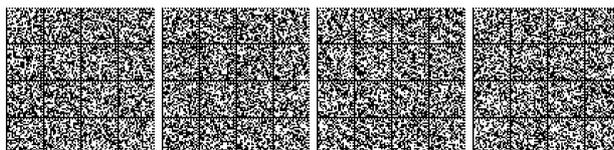
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 VIGANO',

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 11 della legge della Regione autonoma Sardegna 13 aprile 2017, n. 5 (Legge di stabilità 2017), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13-19 giugno 2017, depositato in cancelleria il 23 giugno 2017, iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella camera di consiglio del 18 aprile 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, con ricorso resistito dalla Regione autonoma Sardegna, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge di detta Regione 13 aprile 2017, n. 5 (Legge di stabilità 2017), relativamente alle disposizioni di cui ai suoi artt. 2, comma 2 (nella parte in cui consente l'utilizzabilità delle risorse di cui al Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e di servizi per la remunerazione del personale operante presso la Centrale regionale di committenza), e 11 (nella parte in cui prevede che le spese derivanti dall'applicazione della legge impugnata trovino copertura nelle previsioni d'entrata del bilancio pluriennale della Regione per il triennio 2017, 2018 e 2019 e in quelle corrispondenti per i bilanci degli anni successivi), rispettivamente, per contrasto (la prima disposizione) con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione alle evocate norme interposte di cui all'art. 9, comma 9, 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; e per violazione (la seconda disposizione) dell'art. 81, terzo comma, Cost.;

che la successiva legge della Regione autonoma Sardegna 3 agosto 2017, n. 18 (Disposizioni finanziarie e prima variazione al bilancio 2017-2019. Modifica alla legge regionale n. 5 del 2017, alla legge regionale n. 6 del 2017, alla legge regionale n. 32 del 2016 e alla legge regionale n. 12 del 2007), ha, peraltro, abrogato l'art. 2, comma 2, della su citata legge regionale n. 5 del 2017 e ne ha modificato l'art. 11, aggiungendo al suo comma 1 espresse previsioni in tema di copertura finanziaria delle correlative autorizzazioni di spesa.

Considerato che, con atto depositato il 6 dicembre 2017, previa delibera del Consiglio dei ministri del 22 novembre 2017, il ricorrente ha ritenuto soddisfattivo l'intervento operato dalla legge reg. Sardegna n. 18 del 2017 ed ha conseguentemente rinunciato al ricorso;

che, con atto depositato il 23 gennaio 2018, la Regione resistente ha accettato la rinuncia;

che ciò comporta l'estinzione del processo, 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*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 101

Sentenza 7 marzo - 17 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali e dei rispettivi enti locali al conseguimento dei saldi di finanza pubblica - Disciplina del pareggio di bilancio (rinvii ed abrogazioni di disposizioni varie; esclusione dell'avanzo di amministrazione dai titoli di entrata; inclusione, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, solo per la parte finanziata con entrate finali; versamento all'Erario dell'importo della sanzione a carico degli enti locali in caso di mancato raggiungimento del saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali; inapplicabilità dei meccanismi sanzionatorio e premiale alle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano; intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli-Venezia Giulia, per la determinazione del contributo agli obiettivi della finanza pubblica dovuto dalla Regione per gli anni 2012-2015, conseguente alle modifiche intervenute in materia di imposizione locale immobiliare, con riferimento alle risultanze del gettito 2010).

- 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 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 475, lettere *a*) e *b*), 479, lettera *a*), 483 e 519.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 475, lettere *a*) e *b*), 479, lettera *a*), 483, 483, primo periodo, e 519, 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 Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi notificati il 17-22 febbraio 2017 e il 20 febbraio 2017, depositati in cancelleria il 23, il 24 e il 28 febbraio 2017 e iscritti rispettivamente ai numeri 20, 22 e 24 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia autonoma di Trento, Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

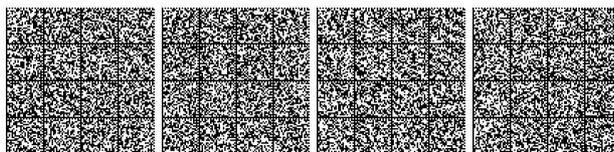
1.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso spedito per la notificazione il 17 febbraio 2017 e depositato il 23 febbraio 2017, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2017, ha proposto, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lettere *a)* e *b)*, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 79, commi 1, 3 e 4, 80, 81 103, 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/Südtirol); agli artt. 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento»; agli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., all'art. 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. 120 Cost., con riferimento al principio di leale collaborazione 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)»; nonché all'art. 9 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), in relazione all'art. 81 Cost. e alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

1.1.- Premette la ricorrente che, in forza del Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, sistema rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello statuto medesimo.

La Provincia autonoma di Bolzano richiama il cosiddetto Accordo di Milano del 2009, siglato a Milano il 30 novembre 2009, con il quale la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello statuto speciale, secondo la procedura rinforzata prevista dal predetto art. 104. Tale intesa ha portato, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», a un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). La ricorrente rammenta che, successivamente, è intervenuto l'accordo del 15 ottobre 2014 (cosiddetto «Patto di Garanzia»), sempre tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il quale ha portato a ulteriori modifiche del Titolo VI dello statuto di autonomia, sempre secondo la procedura rinforzata prevista dall'art. 104 del medesimo statuto. Tale ultima intesa, recepita con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ha, quindi, ulteriormente innovato, ai sensi dell'art. 1, commi da 407 a 413, della medesima legge, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato.

La Provincia autonoma di Bolzano evidenzia che il quadro statutario in materia finanziaria (sono richiamati in particolare gli artt. 79, 80 ed 81 dello statuto speciale) si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare il concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

È previsto espressamente che siano la Regione e le Province autonome a provvedere, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, nelle materie individuate dallo statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, per cui non si applicano le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.



La ricorrente rammenta, inoltre, che il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 28 del 2016, n. 133 del 2010, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984), definito, per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli artt. 103, 104 e 107 dello statuto speciale, sicché la previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile nel territorio provinciale si porrebbe in contrasto con l'art. 107 dello statuto e con il principio di leale collaborazione, in quanto determinerebbe una modificazione unilaterale da parte dello Stato dell'ordinamento provinciale.

La ricorrente osserva che, se nelle materie attribuite alla competenza delle Province autonome, l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, nel disciplinare il rapporto con l'ordinamento statale, prevede a loro carico un onere di adeguamento della propria legislazione alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale - limiti da individuarsi, per le materie di competenza esclusiva, nelle disposizioni qualificabili norme fondamentali di riforma economica e sociale, e, per le materie di competenza concorrente, nelle disposizioni qualificabili come principi - nondimeno tanto non potrebbe significare che le norme statali debbano essere assunte tali e quali e, nelle more dell'adeguamento, resterebbero applicabili quelle provinciali, per cui la disciplina statale nemmeno potrebbe trovare immediata applicazione.

La ricorrente evidenzia che, sebbene l'art. 1, comma 638, della legge n. 232 del 2016 ne disponga l'applicazione 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, nondimeno, l'art. 1 della legge n. 232 del 2016 recherebbe alcune disposizioni che o parrebbero essere destinate ad applicarsi alla ricorrente Provincia, in quanto includono espressamente le Province autonome di Trento e di Bolzano tra i propri destinatari, senza essere state preventivamente concordate; oppure, in modo indiretto, sarebbero destinate a produrre effetti nei suoi confronti, rendendo ardua un'interpretazione adeguatrice al fine di renderle compatibili con l'ordinamento statutario (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 228 del 2013 e n. 412 del 2004), vanificando così la predetta clausola di salvaguardia con la propria formulazione testuale.

1.2.- Tanto premesso, la Provincia autonoma di Bolzano deduce anzitutto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 232 del 2016. Tale comma così dispone: «Ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del presente articolo: *a)* l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato [...]. Gli enti locali delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le riduzioni di cui ai precedenti periodi assicurano il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, articolo 2. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228; *b)* nel triennio successivo la regione o la provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale; *c)* nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può impegnare spese correnti, per le regioni al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1 per cento [...]; *d)* nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, restano esclusi i mutui già autorizzati e non ancora contratti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati di apposita attestazione da cui risulti il rispetto del saldo di cui al comma 466. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione; *e)* nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo



esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; *f*) nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione».

Detto comma, con il richiamo all'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012, introduce misure sanzionatorie in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

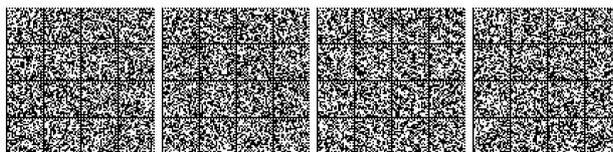
Limitatamente a quanto di interesse delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la ricorrente evidenzia come alla lettera *a*) si preveda che in tal caso i Comuni che ricadono nel territorio delle due Province autonome sono assoggettati a una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato e che tali riduzioni assicurano il recupero di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012 e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)». Queste ultime disposizioni prevedono compensazioni a regime tra debiti degli enti locali nei confronti del Ministero dell'interno e assegnazioni ministeriali, anche mediante trattenimento sulle somme a essi spettanti a titolo di imposta municipale propria (IMU).

Quindi, con esplicito riferimento alle Province autonome, la norma in questione disciplina le conseguenze del mancato conseguimento del «saldo non negativo» da parte dei Comuni, nell'ambito della norma dettata in generale per le Regioni a statuto ordinario e gli enti locali delle medesime, introducendo una disciplina specifica per la Regione Siciliana e la Regione autonoma della Sardegna, nonché per le autonomie speciali che hanno competenza in materia di finanza locale (Regione autonoma Valle d'Aosta, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Province autonome di Trento e di Bolzano).

L'art. 1, comma 475, lettera *b*), della legge n. 232 del 2016 prevede inoltre che nel triennio successivo la competente Provincia autonoma è tenuta a effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, versamento che deve essere effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale.

La Provincia autonoma di Bolzano sostiene che le predette disposizioni interferirebbero in modo evidente con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti tra le Province autonome e lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni dei rispettivi territori, come disciplinato nello statuto di autonomia, anche a seguito del citato Patto di Garanzia del 15 ottobre 2014 e delle conseguenti modificazioni statutarie intervenute.

Secondo la ricorrente, sebbene il legislatore statale qualifichi le disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 - e, quindi, anche il comma 475 - come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione», le norme di cui al comma 475, lettere *a*) e *b*), avrebbero un contenuto immediatamente precettivo, di diretta applicazione, pur essendo incompatibili con l'ordinamento statutario delle Province autonome. Esse, pertanto, si porrebbero in contrasto con il comma 483 dello stesso art. 1, il quale prevede espressamente che, per le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 e che resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge n. 228 del 2012, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato; inoltre, secondo la ricorrente, le norme impugnate sarebbero altresì incoerenti, se non in contrasto, con la clausola generale di salvaguardia di cui al comma 638 dello stesso articolo, secondo cui sono applicabili «compatibilmente», vanificandola, in quanto esse menzionano espressamente come destinatarie anche le Province autonome e gli enti locali (Comuni) del rispettivo territorio, senza lasciare spazio ad alcuna possibilità di essere interpretate in modo rispettoso dell'autonomia. Pertanto, esse violerebbero le previsioni statutarie che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale - che, in quanto tale, sarebbe soggetta al limite dei principi costituenti «norme di riforma economico-sociale» e non a quello dei principi delle materie di competenza concorrente - nonché con la funzione attribuita alle medesime del coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende la finanza locale (sono richiamati gli artt. 16 79, commi 3 e 4, 80 - come da ultimo modificato dall'art. 1,



comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», approvato ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale, a norma dell'art. 1, comma 520, della stessa legge - e 81 dello statuto; nonché gli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992).

Più specificamente, le disposizioni di cui alla lettera *a*) del comma 475, laddove definiscono direttamente la sanzione conseguente al mancato rispetto dell'obiettivo del saldo, sarebbero in contrasto con l'attribuzione da parte dello statuto d'autonomia della competenza esclusiva, legislativa e amministrativa, nella materia della finanza locale - e quindi con gli artt. 80 e 81 dello statuto, nonché con il d.lgs. n. 268 del 1992 - e della funzione di coordinamento della finanza pubblica rispetto ai Comuni del rispettivo territorio, nonché agli altri enti a ordinamento regionale o provinciale, che costituiscono il sistema territoriale integrato (è richiamato l'art. 79, commi 1 e 3, dello statuto).

Per quanto riguarda, invece, le Province autonome, secondo la ricorrente la previsione dell'obbligo di effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato in relazione allo scostamento registrato, di importo corrispondente a un terzo, come prescritto dalla lettera *b*) del comma 475, contrasterebbe con l'autonomia finanziaria codificata dal Titolo VI dello statuto speciale, come riconosciuta e disciplinata in modo esaustivo dall'art. 79, comma 4, a seguito dell'accordo del 15 ottobre 2014, assunto ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale.

Peraltro, la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol non grava sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni, poiché nel territorio regionale la finanza locale è a carico delle Province, con la conseguenza che lo Stato non potrebbe neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario. Richiama in proposito anche la recente sentenza di questa Corte n. 75 del 2016, con la quale, dopo aver ribadito il peculiare assetto della finanza locale nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, si afferma che «[...] lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, che infatti compete alla Provincia, ai sensi del richiamato art. 79, comma 3, dello statuto». Osserva inoltre che le norme attuative del sistema sanzionatorio definite, tra l'altro, con legge ordinaria, dovrebbero essere coerenti con il precetto contenuto nell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, il quale impone agli enti che registrino un saldo negativo, di adottare «misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti», sicché le disposizioni impugnate non potrebbero spingersi a definire misure sanzionatorie nei confronti delle autonomie del Trentino-Alto Adige/Südtirol in contrasto con l'ordinamento finanziario statutario.

1.3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Secondo il resistente, le censure relative al citato comma 475, lettere *a*) e *b*), devono ritenersi infondate alla luce di quanto disposto dal successivo comma 483, secondo il quale «[p]er le regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato. Ai fini del saldo di competenza mista previsto per la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento». La norma, dunque, prevede espressamente che ai suddetti enti non si applicano le disposizioni in materia di sanzioni e premialità connesse alla disciplina del pareggio di bilancio di cui all'art. 1, commi 475 e 479, della legge n. 232 del 2016, operando, invece, il regime sanzionatorio connesso alla disciplina del patto di stabilità interno.

A decorrere dall'anno 2018 - prosegue la difesa statale - con il venir meno del vincolo del patto di stabilità interno, il corpus giuridico di riferimento sarà costituito dalla sola disciplina del pareggio di bilancio, in attuazione degli accordi rispettivamente sottoscritti con lo Stato (in particolare, sono richiamati l'art. 8 del Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 23 ottobre 2014, recepito dall'art. 1, comma 517, della legge n. 190 del 2014, e il punto 10 dell'Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2014, recepito dall'art. 79, comma 4-*quater*, dello statuto di autonomia). Ne consegue che, a decorrere dall'anno 2018, anche nei confronti dei predetti enti ad autonomia differenziata troverà applicazione il nuovo regime sanzionatorio e premiale disciplinato dai citati commi 475 e 479.

Con riguardo alla censura rivolta alla lettera *a*) del comma 475, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che tale misura sanzionatoria è applicabile agli enti locali dei predetti enti ad autonomia differenziata, assoggettati, già dal 2016, al vincolo del pareggio di bilancio in luogo del patto di stabilità interno; tale disciplina sarebbe volta a salvaguardare - proprio attraverso misure di correzione dell'eventuale disavanzo registrato - l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva e sarebbe strumentale al perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari. Essa costituirebbe pertanto diretta attuazione dei principi costituzionali volti al coordinamento della finanza pubblica, che non potrebbero che trovare uniforme applicazione anche nei confronti delle autonomie



speciali e dei rispettivi enti locali. Infatti, qualora tali principi comportino l'obbligo di contenere la spesa (mediante la riduzione delle correlate entrate), la Regione o la Provincia autonoma, nel momento in cui si sottrae a misure destinate a operare sull'intero territorio nazionale, non adempirebbe all'obbligo solidaristico di cui agli artt. 2 e 5 Cost., avvantaggiando indebitamente i propri residenti rispetto ai cittadini del restante territorio nazionale.

Il resistente rammenta che, al riguardo, questa Corte ha già affermato che «i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 219 del 2013; in precedenza, sentenza n. 155 del 2011). A questo effetto non si potrebbero sottrarre certamente le autonomie speciali, dato che si renderebbe necessario anche nei loro confronti consentire allo Stato di decidere autonomamente quale sanzione, nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità, abbia una sufficiente efficacia compensativa e deterrente.

Ne consegue che la previsione di un meccanismo sanzionatorio a carico degli enti locali delle ricorrenti non si tradurrebbe in una lesione delle prerogative statutarie, una volta che sia stata attribuita allo Stato la competenza a disciplinare gli effetti della violazione del patto di stabilità (si cita la sentenza n. 46 del 2015 di questa Corte).

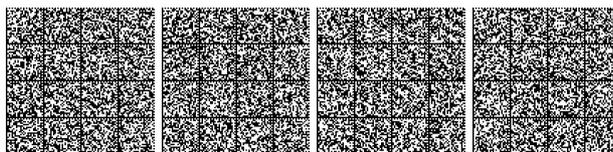
2.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso spedito per la notificazione il 20 febbraio 2017 e depositato il 28 febbraio 2017, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2017, ha proposto, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, quarto periodo, comma 475, lettere *a)* e *b)*, comma 479, lettera *a)*, e comma 483, primo periodo, nella parte in cui richiama il comma 479, della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 69, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige/Südtirol; agli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268 del 1992; 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); all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; al principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.; all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012; agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; al principio di leale collaborazione, anche in relazione all'art. 120 Cost., e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito con la legge n. 190 del 2014.

2.1.- La ricorrente premette di non ignorare l'esistenza della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 638, della legge n. 232 del 2016, ma essa, secondo la ricorrente, non sarebbe di per sé idonea a evitare che le disposizioni specificamente indirizzate alle autonomie speciali, e in particolar modo alla Provincia autonoma di Trento, possano trovare comunque applicazione.

2.2.- Quest'ultima sostiene che l'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016, detta norme sull'equilibrio di bilancio applicabili anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome ai sensi dell'art. 1, comma 465, della legge medesima. Tali norme sono in parte riprodotte dell'art. 9, commi 1 e 1-*bis*, della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 1 della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali). Il primo periodo, infatti, definisce l'equilibrio di bilancio come «saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali» e il secondo periodo specifica quali sono le entrate finali («quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118») e le spese finali («quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio»). I due successivi periodi del comma 466 riguardano il fondo pluriennale vincolato: il terzo periodo stabilisce che «per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento»; il quarto periodo prevede che «a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

In relazione a detto quarto periodo del citato comma 466, la Provincia autonoma di Trento evidenzia che a decorrere dall'esercizio 2020 vengono posti limiti alla rilevanza dell'avanzo di bilancio se utilizzato per finanziare il fondo pluriennale vincolato, consentendo cioè il computo di tale fondo ai fini dell'equilibrio di bilancio solo se questo sia stato finanziato tramite le entrate finali (e quindi, ad esempio, non con l'avanzo di amministrazione autorizzato ai sensi del comma 502 dello stesso art. 1 della legge n. 232 del 2016 o mediante operazioni di indebitamento).

Tale restrizione costituisce appunto l'oggetto della censura della ricorrente, la quale rammenta che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Il fondo è costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Il fondo pluriennale vincolato rappresenta dunque un saldo finanziario



a garanzia della copertura di spese imputate a esercizi successivi a quello in corso e configura lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, e quindi un vincolo a effettuare i relativi pagamenti, i quali, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi su cui vengono reimputate le spese. Tale reimputazione risulta obbligatoria ai sensi del predetto d.lgs. n. 118 del 2011. Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risultano finanziariamente già coperte con entrate di tali esercizi. Proprio per questo, le regole dell'armonizzazione prevedono che l'operazione di reimputazione delle spese sia accompagnata dalla reimputazione delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese. Con riferimento al fondo pluriennale vincolato, la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ne aveva previsto la considerazione limitatamente all'anno 2016 ai fini dell'equilibrio di bilancio (art. 1, comma 711, secondo periodo), con conseguente esclusione per gli anni successivi. La legge n. 164 del 2016 ha consentito anche per il triennio 2017-2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio, subordinando però questa eventualità a successive previsioni della legge di bilancio e comunque alla sua compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica. La ricorrente rammenta che tali limitazioni erano già state oggetto di contestazione da parte sua, con ricorsi rispettivamente iscritti ai numeri 20 e 69 del registro ricorsi 2016.

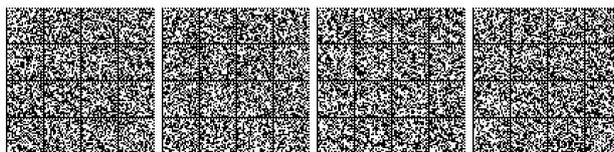
In proposito, la Provincia autonoma di Trento osserva che l'art. 1, comma 466, terzo periodo, della legge n. 232 del 2016, sopravvenuto alle citate impugnative, consente ora di considerare il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente da operazioni di indebitamento per il triennio 2017-2019; per questa parte, precisa la ricorrente, la disposizione non è censurata.

Diversamente, oggetto di denuncia è la previsione per cui a partire dall'esercizio 2020 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato tra le entrate e le spese finali è consentita solo nella parte in cui esso è finanziato con le entrate finali, con esclusione, quindi, della possibilità di considerare il fondo stesso ai fini dell'equilibrio di bilancio se esso sia stato finanziato con entrate diverse da quelle classificate come «finali», quali quelle derivanti dal ricorso all'indebitamento o reperite tramite l'avanzo di amministrazione.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, tale limitazione dell'attitudine dell'avanzo della Provincia a essere valorizzato in tutti i suoi possibili impieghi contabili, e in particolare ai fini del finanziamento del fondo pluriennale vincolato, violerebbe sotto diversi profili la propria autonomia finanziaria, garantita dal Titolo VI dello statuto speciale e dall'art. 119 Cost., in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto una componente patrimoniale della Regione verrebbe indebitamente «sterilizzata», con riferimento all'equilibrio di bilancio: e ciò in assenza di ogni forma di accordo con la Provincia autonoma, e dunque in violazione della leale collaborazione e del metodo pattizio. Quanto alla violazione dell'autonomia finanziaria, il meccanismo contabile sopra descritto determinerebbe, secondo la ricorrente, una limitazione all'uso delle proprie risorse, assegnate dagli artt. 70 e seguenti dello statuto speciale senza vincolo di destinazione, per il finanziamento delle funzioni. Evidenzia inoltre che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa è espressamente riconosciuta dall'art. 119, primo comma, Cost., per tutte le Regioni e quindi tale garanzia, nelle parti in cui debba essere riconosciuta più favorevole, dovrebbe intendersi estesa anche alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e completata dalla autonomia di bilancio, espressamente tutelata dagli artt. 83 e 84 dello statuto speciale.

La Provincia autonoma di Trento rammenta altresì che le limitazioni all'autonomia finanziaria provinciale sono individuate in modo esaustivo nella clausola di garanzia dettata dall'art. 79, comma 4, dello statuto speciale, il che escluderebbe in radice che, in relazione alla ricorrente, le limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato possano essere giustificate in quanto misura funzionale alla generale sostenibilità del debito pubblico e quindi come contributo agli obiettivi di finanza pubblica. La deroga a esse da parte di una legge statale non preceduta da un accordo con la Provincia autonoma o non approvata nelle forme costituzionali prescritte dall'art. 103 dello statuto confermerebbe la violazione, oltre che delle citate disposizioni, anche del principio pattizio sancito negli artt. 104 e 107 dello statuto e ribadito dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, nonché del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.).

Secondo la ricorrente, inoltre, l'effetto materialmente sottrattivo di risorse prodotto dalla regola contabile in contestazione costringerebbe la Provincia a reperire altrove - e non nel proprio avanzo - le risorse per la copertura del fondo pluriennale vincolato ai fini del pareggio di bilancio. Tale effetto, inoltre, sarebbe irragionevole e contrario ai principi di buon andamento dell'amministrazione sanciti dall'art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che risorse disponibili (l'avanzo) non potrebbero essere utilizzate, mentre altre risorse dovrebbero essere distolte dai loro possibili impieghi ai soli fini di dare copertura a una spesa pluriennale che ben potrebbe essere finanziata con l'avanzo degli esercizi precedenti.



Infine, la ricorrente osserva che l'introduzione del fondo pluriennale vincolato è imposta dalla legislazione statale di armonizzazione della finanza pubblica, sicché la sua limitata computabilità ai fini del pareggio, se finanziato con l'avanzo di bilancio, sarebbe lesiva anche del principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto regole contabili sarebbero imposte a un certo fine (la programmazione della spesa) e poi piegate ad altro scopo (rendere indisponibili le risorse). L'irragionevolezza della regola qui contestata si rifletterebbe negativamente sull'esercizio delle competenze legislative esclusive e concorrenti e delle corrispettive competenze amministrative della Provincia, che tipicamente comportano programmazione di spesa.

2.3.- La Provincia autonoma di Trento impugna poi l'art. 1, comma 475, lettere *a*) e *b*), della legge n. 232 del 2016 nella parte in cui dette disposizioni si riferiscono a essa ricorrente e ai suoi enti locali. In subordine, propone questioni di legittimità costituzionale dei successivi commi 479, lettera *a*), e 483, primo periodo, nella parte in cui esso escluderebbe l'applicazione del comma 479.

Espone al riguardo che se l'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016 afferma che «per le regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato», nondimeno, in modo del tutto contraddittorio, il comma 475, relativo alle sanzioni per il mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio, conterrebbe, alle lettere *a*) e *b*), riferimenti espliciti alle autonomie speciali e, in particolare, alle Province autonome.

La ricorrente ritiene che tali riferimenti siano meri residui di precedenti versioni delle disposizioni e che avrebbero dovuto essere eliminati con l'inserimento del comma 483, il quale - in coerenza con quanto concordato con lo Stato e trasfuso nel 2014 nel nuovo art. 79 dello statuto speciale, che disciplina in modo compiuto anche gli oneri di partecipazione delle Province autonome al sistema della finanza statale - ne sanciva l'estraneità al sistema di premi e sanzioni previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

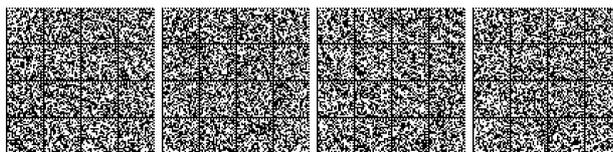
Pertanto, a fronte della contraddittorietà delle disposizioni, la Provincia autonoma di Trento ha deciso l'impugnativa per vedere affermata la prevalenza e la vigenza del comma 483, che ne esplicita l'esclusione da tale sistema (con prosecuzione del regime della legge n. 228 del 2012). In caso contrario, laddove si dovesse ritenere che la contraddittorietà normativa debba risolversi considerando operanti i riferimenti alla Provincia autonoma di Trento e ai suoi enti locali contenuti nel comma 475, lettere *a*) e *b*), la ricorrente ne contesta la legittimità costituzionale.

2.3.1.- Ove si ritenesse che le disposizioni del comma 475 riguardanti la Provincia autonoma di Trento non solo fossero operanti ma dovessero altresì considerarsi conformi alla Costituzione e allo statuto, la ricorrente in tal caso denuncia l'iniustizia e l'irragionevolezza di un sistema che la costringerebbe a subire il regime sanzionatorio di cui al comma 475, ma senza partecipare al regime premiale di cui al comma 479.

2.3.2.- La Provincia autonoma di Trento deduce ulteriormente l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lettera *a*), della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui disciplina direttamente e in modo vincolante i rapporti finanziari degli enti locali con la medesima Provincia.

Evidenzia come la lettera *a*) preveda che gli enti locali ricadenti nel suo territorio siano privati dei trasferimenti correnti erogati dalla Provincia medesima in misura pari all'importo dello scostamento (saldo negativo): tale disposizione sarebbe pressoché identica a quella di cui all'art. 1, comma 723, legge n. 208 del 2015, il cui comma 723 è già stato impugnato davanti a questa Corte, presentando gli stessi vizi.

Precisa al riguardo la Provincia autonoma di Trento che tale impugnazione è coltivata sempre nell'avversata ipotesi che debba considerarsi la disposizione applicabile alla ricorrente nonostante l'esclusione disposta dal già menzionato comma 483. In tal caso - si prosegue - si tratterebbe di un mero "trasferimento" di un meccanismo sanzionatorio previsto per la generalità dei Comuni a quelli della ricorrente Provincia, solo adattandolo alla circostanza che è da essa che i Comuni ricevono parte delle proprie risorse, senza tenere alcun conto delle specifiche responsabilità e competenze della Provincia autonoma nel governo del sistema locale (fondate sugli artt. 79, 80 e 81 dello statuto, in particolare in materia di finanza locale) e delle regole proprie del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali nelle materie di competenza provinciale, dettate dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Né, secondo la ricorrente, la competenza statale prevista - in collegamento con quella in materia di coordinamento della finanza pubblica - dall'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012 - o, comunque dal comma 4 del medesimo articolo - potrebbe giustificare tale meccanico trasferimento, essendo evidente, ad avviso della Provincia, che tale competenza generale andrebbe esercitata nel rispetto delle regole speciali poste dallo statuto di autonomia e dalle sue norme di attuazione, contenute, in particolare, negli artt. 79, commi 3 e 4, 80, comma 1, e 81, sussistendo unicamente un potere-dovere di adeguamento da parte della Provincia autonoma alla normativa statale, senza che essa possa applicarsi direttamente ed immediatamente nelle materie di sua competenza. Diversamente, il comma 475, lettera *a*), da un lato, ignorerebbe completamente la responsabilità e i poteri della



Provincia autonoma, in contrasto con il citato art. 79 dello statuto, e inoltre disciplinerebbe direttamente la materia, anche in violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, stabilendo che ogni ente locale che non rispetti il vincolo del saldo non negativo subisca una corrispondente decurtazione del trasferimento provinciale per la parte corrente.

Secondo la ricorrente, spetterebbe invece alla medesima il compito di disciplinare autonomamente le conseguenze - all'interno del sistema provinciale - del mancato rispetto del principio del saldo non negativo da parte degli enti locali la cui azione essa regola e finanzia.

2.3.3.- La Provincia autonoma di Trento, inoltre, denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lettera *b*), della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui introduce sanzioni rispetto al sistema di pareggio di bilancio.

La ricorrente precisa che anche tale profilo di censura deve ritenersi proposto in via cautelativa, laddove non dovesse ritenersi prevalente il comma 483, che dispone la non applicazione alle Province autonome dell'intero comma 475.

In tal caso, il comma 475, lettera *b*), contrasterebbe con il principio di determinazione e di certezza sancito nell'accordo del 15 ottobre 2014 e trasfuso nell'art. 79 dello statuto speciale, in forza del quale i possibili trasferimenti finanziari dalla Provincia autonoma allo Stato devono ritenersi descritti in modo esaustivo dallo stesso art. 79, secondo quanto ivi espressamente affermato nel comma 1 e ribadito dal comma 2, secondo cui «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica». Inoltre, il comma 4 dell'art. 79 dispone espressamente che «nei confronti della regione e delle province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo». A sua volta, il successivo comma 4-*quater* dispone - nel testo all'epoca vigente - che «a decorrere dall'anno 2016, la regione e le province conseguono il pareggio del bilancio come definito dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243», con la precisazione, contenuta nel seguente comma 4-*quinqüies*, che «restano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previste dai commi 460, 461 e 462 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228».

Secondo la ricorrente, si tratterebbe di un sistema compiuto, che non tollererebbe commistioni con un diverso sistema sanzionatorio o premiale.

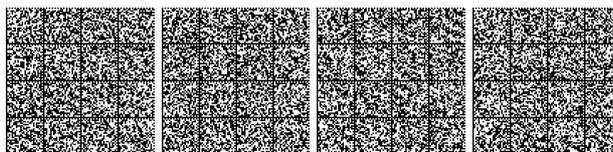
2.3.4.- Ulteriormente, sempre nell'ipotesi di applicabilità del citato comma 475, lettera *b*), la Provincia autonoma di Trento ne deduce l'illegittimità laddove esso prevede che, «in caso di mancato versamento» degli importi previsti, «si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale». Si tratterebbe, ad avviso della ricorrente, di una disposizione che violerebbe palesemente il principio di leale collaborazione e dell'accordo, consentendo allo Stato non solo di determinare unilateralmente l'an e il quantum del presunto debito, ma addirittura di attribuirsi direttamente la somma in questione, sottraendola alla Provincia, approfittando del fatto, del tutto casuale, che essa si trovi presso la tesoreria statale. Per tale ragione una simile sottrazione, in assenza di qualunque giusto procedimento, violerebbe altresì le regole di base dell'autonomia finanziaria garantita dagli artt. 70 e seguenti dello statuto speciale.

2.3.5.- Infine, la Provincia autonoma di Trento lamenta l'incongruità e l'irragionevolezza del nesso che l'impugnato comma 475 cercherebbe di instaurare tra il meccanismo sanzionatorio del versamento per tre anni di un terzo dell'importo dello scostamento e la disposizione dell'art. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012. Quest'ultima, infatti, richiede che siano previste «misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo»: misure di correzione che portano a recuperare lo squilibrio, ma che, secondo la ricorrente, nulla avrebbero a che fare con il meccanismo affittivo di cui al comma 475, lettera *b*), la cui applicazione non migliorerebbe, per l'ente che lo subisce, l'equilibrio tra entrate e uscite.

2.3.6.- In via ulteriormente subordinata la Provincia autonoma di Trento deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 479, lettera *a*), e 483, primo periodo, della legge n. 232 del 2016 nella parte in cui la coinvolgerebbero nel solo sistema sanzionatorio, ma non anche in quello premiale.

Tale impugnazione, si precisa, è proposta in via cautelativa, nel caso in cui la ricorrente soggiaccia allo specifico regime sanzionatorio di cui al comma 475, senza, tuttavia, partecipare al sistema premiale di cui al comma 479: tanto accadrebbe se si considerassero operanti e legittimi i riferimenti espliciti alle Province autonome contenuti nel comma 475 e, di converso, il comma 483, che assicurerebbe comunque la non applicazione del comma 479, il quale, del resto, riferisce il meccanismo premiale alle sole Regioni.

Una simile ricostruzione del significato complessivo delle disposizioni impugnite sarebbe per la ricorrente palesemente illegittimo, in quanto - si sostiene - la legge n. 243 del 2012 prevederebbe un impianto nel quale il sistema delle sanzioni non potrebbe essere disgiunto da quello dei premi, destinando i «proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi» (art. 9, comma 4, lettera *c*, della legge n. 243 del 2012). In attuazione di tali disposti, la legge n. 232 del 2016, accanto alle sanzioni del comma 475, introduce



al comma 479 la previsione di corrispettive misure premiali. Sicché, laddove la Provincia autonoma fosse costretta a soggiacere al predetto sistema, l'incasso derivante dalle sanzioni - comprese quelle a suo carico, nell'ipotesi di uno squilibrio di bilancio - costituirebbe il fondo da ripartire tra gli enti virtuosi. Ma, in tal caso, il comma 483 escluderebbe dal sistema dei premi essa ricorrente e lo stesso farebbe il comma 479, lettera *a*), riferendosi soltanto alle Regioni. In questi termini, il comma 479, lettera *a*), e il comma 483, nella parte in cui ne esclude l'applicabilità alla Provincia autonoma di Trento, si porrebbero in contrasto con l'art. 9, comma 4, della legge rinforzata n. 243 del 2012, che include le autonomie speciali tra i destinatari del sistema sanzionatorio e di quello premiale.

Secondo la ricorrente, essendo la legge statale rinforzata vincolante per la legge ordinaria in forza dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, anche tali disposizioni risulterebbero violate. Inoltre, nelle parti indicate i predetti commi 483 e 479, lettera *a*), violerebbero anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto determinerebbero un'evidente e ingiustificata discriminazione tra le Province autonome - che si troverebbero esposte al sistema delle sanzioni, ove non riuscissero a conformarsi ai vincoli di bilancio, ma non potrebbero mai godere del riconoscimento di un comportamento virtuoso - e la totalità delle altre Regioni, per le quali potenzialmente opera il correlato beneficio.

Poiché, tuttavia, detta discriminazione verrebbe automaticamente meno escludendo le Province autonome dallo specifico sistema di premi e sanzioni di cui ai commi 475 e 479, come previsto appunto dal comma 483, tale esclusione terrebbe ferma la richiesta avanzata dalla ricorrente in via principale.

2.4.- Si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Osserva la difesa dello Stato che le disposizioni in questione hanno la finalità di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, per cui si tratta di misure di risparmio riconducibili a una scelta di fondo del legislatore statale. In questa prospettiva le disposizioni legislative in oggetto sarebbero dunque espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica e, come tali, non si pongono in contrasto con l'autonomia riconosciuta dalla Costituzione all'ente ricorrente; peraltro, in termini generali, la specificità delle prescrizioni di per sé non sarebbe idonea a escludere il carattere di principio di una norma (è richiamata la sentenza n. 23 del 2014 di questa Corte).

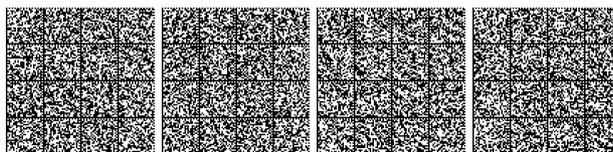
Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, evidenzia che, ai sensi dell'art. 105 dello statuto speciale, «[n]elle materie attribuite alla competenza della regione o della provincia, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi provinciali o regionali, si applicano le leggi dello Stato». La citata disposizione prevederebbe dunque che, anche in caso di materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva della Provincia autonoma, qualora la stessa non abbia legiferato e fino a quando ciò non avvenga, la normativa statale sia destinata a trovare applicazione.

3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ricorso spedito per la notificazione il 20 febbraio 2017 e depositato il 24 febbraio 2017, iscritto al n. 22 del registro ricorsi del 2017, ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 483 e 519, della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 48, 49, 51, 63 e 65 della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); agli artt. 3, 25, secondo comma, 81, primo e sesto comma, 97, 117, terzo comma, 119, primo, secondo e sesto comma, e 136 Cost; all'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012, all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; al principio dell'accordo; ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione e alle norme di attuazione contenute nel d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale); nel decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale), e nel decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale); all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e agli artt. 3, comma 2 e 9, della legge n. 243 del 2012.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia premette di non ignorare l'esistenza dell'art. 1, comma 638, della legge n. 232 del 2016, ma parimenti ritiene che tale clausola di salvaguardia non sarebbe di per sé idonea a evitare che le disposizioni specificamente indirizzate alle autonomie speciali, e in particolar modo a essa ricorrente - tra cui quelle aventi contenuto lesivo dell'autonomia stessa, come le norme impugnate - possano trovare comunque applicazione.

3.1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 1, comma 466, primo, secondo e quarto periodo, della legge n. 232 del 2016, per incompetenza, con violazione dell'art. 81, comma sesto, Cost., e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012.

Premette la ricorrente che l'art. 1, comma 466, primo, secondo e quarto periodo, della legge n. 232 del 2016, altro non farebbe che riprodurre quanto stabilisce l'art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge rinforzata n. 243 del 2012, come novellato dalla legge n. 164 del 2016. Sennonché - obietta la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la competenza



a dettare le regole conformative dell'obbligo del pareggio di bilancio, che grava sugli enti territoriali e sulla Regione medesima per effetto degli artt. 81 e 119 Cost. (e anche dell'art. 97 Cost.), deve ritenersi riservata, dall'art. 81, sesto comma, Cost., e dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, a una legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Ne conseguirebbe, secondo tale prospettazione, che la comune legge ordinaria non potrebbe sostituirsi alla legge rinforzata con riguardo agli oggetti riservati alla seconda, pena la violazione della riserva. Secondo la ricorrente, l'identità tra i precetti contenuti nelle disposizioni impugnate con quelli dettati dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 non escluderebbe ma, piuttosto, confermerebbe la sussistenza dell'invasione di competenza. Sarebbe poi violato, per effetto della riproduzione di norme riservate ad altra fonte, anche il principio di certezza del diritto (e dunque il principio di ragionevolezza), occultando ai cittadini e agli operatori l'effettiva fonte di validità e operatività del precetto.

Secondo la ricorrente, le considerazioni sopra esposte non potrebbero essere superate affermando che le norme impugnate abbiano carattere attuativo della legge rinforzata, ad esempio rappresentando un'applicazione all'esercizio finanziario 2017 delle regole generali stabilite dalla legge n. 243 del 2012. A suo avviso, infatti, sarebbe evidente il loro carattere duplicativo: il comma 466, esattamente come il citato art. 9, commi 1 e 1-bis, detterebbe a sua volta norme generali, che si applicano a tutti i bilanci successivi, «[a] decorrere dall'anno 2017» per quanto riguarda l'obbligo di equilibrio e la composizione delle entrate e delle uscite finali, e «[a] decorrere dall'esercizio 2020» per quanto riguarda l'inclusione del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, solo se finanziato dalle entrate finali.

3.2.- Fermo il carattere assorbente della censura rivolta all'art. 1, comma 466, primo, secondo e quarto periodo, della legge n. 232 del 2016, la Regione autonoma impugna ulteriormente lo stesso comma 466, secondo e quarto periodo, laddove elenca i titoli di entrata e di spesa considerabili ai fini del rispetto della regola dell'equilibrio di bilancio, escludendo l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente (secondo periodo) e ponendo limiti all'utilizzo dell'avanzo di bilancio (quarto periodo). Tali censure riprendono analoghe doglianze proposte contro le identiche disposizioni della legge n. 243 del 2012, novellata dalla legge n. 164 del 2016.

Espongono la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che, secondo quanto prevede il comma 466, tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio non troverebbe immediata collocazione l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente. La ricorrente ritiene che la mancata espressa menzione di tale posta di bilancio possa essere intesa nel senso di divieto di utilizzazione, nel calcolo del bilancio in equilibrio, dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente. Tale timore sarebbe confermato dalla disciplina degli spazi finanziari coperti dall'avanzo dettata dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 243 del 2012. Le disposizioni citate pongono una disciplina limitativa all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, prevedendo che esso possa impiegato sulla base di intese a livello regionale o dei patti di solidarietà nazionali. In applicazione dell'art. 10, comma 4, l'art. 1, comma 485, della stessa legge n. 232 del 2016 dispone che per «[...] favorire gli investimenti, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, per gli anni 2017, 2018 e 2019, sono assegnati agli enti locali spazi finanziari nell'ambito dei patti nazionali, di cui all'articolo 10, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nel limite complessivo di 700 milioni di euro annui, di cui 300 milioni di euro destinati a interventi di edilizia scolastica».

Ove l'interpretazione descritta fosse corretta, ad avviso della ricorrente i concreti effetti lesivi della norma impugnata sarebbero particolarmente evidenti (e perciò anche irragionevolmente discriminatori) proprio per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che ha come principale fonte di entrata le compartecipazioni ai tributi erariali e il gettito derivante dalla presenza sul territorio regionale di grandi gruppi (e quindi di grandi contribuenti, che comunemente praticano operazioni societarie o intragruppo, con rilevanti effetti tributari), circostanze che renderebbero molto variabile, di anno in anno, la dimensione delle entrate regionali. A causa di ciò l'ammontare delle entrate non sarebbe prevedibile dalla ricorrente e quindi non sarebbe programmabile ex ante, dal momento che essa avrebbe contezza dell'entità della compartecipazione di sua spettanza solo a versamento avvenuto e dunque a saldo, secondo quanto previsto dalle norme di attuazione dello statuto speciale. La combinazione delle speciali regole costituzionali sulla finanza regionale con la particolare composizione dei soggetti passivi d'imposta, che rende mutevole la massa imponibile, e con i meccanismi di trasmissioni dei dati normativamente previsti, comporterebbe la fisiologica formazione di avanzi (o disavanzi) di bilancio. Questi costituirebbero una parte essenziale della finanza regionale e dovrebbero trovare la necessaria corrispondenza tra le voci di entrata dell'anno seguente, utili ai fini del pareggio di bilancio. Diversamente, la disposizione sarebbe, ad avviso della Regione, lesiva della propria autonomia finanziaria e illegittima sotto diversi profili, che vengono prospettati sulla base della premessa che un simile meccanismo non avrebbe alcuna base nella legge cost. n. 1 del 2012 (i cui principi, al contrario, sarebbero anch'essi in parte violati) e che, dunque, nella fissazione delle regole di equilibrio finanziario non potrebbero essere sovvertiti i principi di base dell'autonomia finanziaria regionale.



La ricorrente osserva al riguardo che l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta che sia stato accertato e rappresentato nei rendiconti, sarebbe un elemento patrimoniale della Regione autonoma, reso, tuttavia, dalla norma impugnata indisponibile per l'ente (salvo che alle condizioni di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, come novellata dalla legge n. 164 del 2016), generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale.

Ad avviso della Regione, la disposizione restrittiva verrebbe quindi a ledere le norme dello statuto speciale sulle quali si fonda la sua autonomia finanziaria e, dunque, le norme contenute nel Titolo IV della legge cost. n. 1 del 1963: l'art. 48 - che costruisce la finanza dell'ente come finanza propria della Regione - l'art. 49 - che le attribuisce quote dei tributi erariali - l'art. 51 - che individua le altre entrate della Regione - e l'art. 63, ultimo comma, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto. Sarebbero violate anche le corrispondenti norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione contenute nell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., invocato anche in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ove più favorevole. Considerando poi l'effetto sostanziale "sottrattivo" sopra descritto, secondo la Regione autonoma risulterebbe violato anche il principio dell'accordo, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra essa e lo Stato, principio sotteso agli artt. 63 e 65 dello statuto speciale, nonché alle norme di attuazione contenute nel d.P.R. n. 114 del 1965, nel d.lgs. n. 8 del 1997, nel d.lgs. n. 137 del 2007 e ribadito, con riferimento a tutte le Regioni a statuto speciale, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Secondo la ricorrente la norma non potrebbe nemmeno giustificarsi con le esigenze della solidarietà nazionale menzionate dall'art. 48 dello statuto speciale, o con quelle di concorso della Regione alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, menzionate dagli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché dall'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012. Ad avviso della Regione autonoma, sarebbe ipotizzabile che l'avanzo di amministrazione venga "sterilizzato" ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale allo scopo di essere poi riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea; ma tale forma di concorso alla sostenibilità del debito pubblico sarebbe comunque incompatibile con molteplici parametri costituzionali. Sarebbe violato, anzitutto, il principio per cui l'equilibrio complessivo deve risultare dalla sommatoria di bilanci in equilibrio e non dalla somma algebrica di bilanci in disavanzo e bilanci in attivo; la possibilità di compensazioni, del resto, sarebbe consentita soltanto nei limiti di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in relazione alle operazioni di investimento. Tale principio, secondo la ricorrente, si ricaverebbe dall'art. 81, primo comma, Cost., che impone allo Stato di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» e dall'art. 119, primo comma, Cost. che, analogamente, impone agli enti territoriali «l'equilibrio dei relativi bilanci».

La Regione deduce altresì la violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., laddove impone a tutte le amministrazioni, sia singolarmente che nel loro complesso, di avere un bilancio in equilibrio. Al riguardo si precisa che la ricorrente sarebbe legittimata a far valere anche la violazione degli artt. 81, primo comma, e 97, primo comma, Cost., sia perché, come ritenuto in dottrina, quella dell'equilibrio dei rispettivi bilanci è una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutuamente si prestano, sia perché la declinazione dell'equilibrio di bilancio come equilibrio complessivo, creato anche attraverso la sterilizzazione degli avanzi di amministrazione, avrebbe un ovvio impatto sull'autonomia finanziaria della Regione autonoma, la quale si vedrebbe impossibilitata a utilizzare ai fini del pareggio il saldo favorevole realizzato a consuntivo dell'esercizio precedente.

Ulteriormente, questo meccanismo violerebbe anche il principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi, implicito, oltre che nell'art. 81 Cost., nelle norme statutarie che riservano al Consiglio regionale l'approvazione dei bilanci. In tal caso, infatti, l'organo rappresentativo, che risponde al corpo elettorale, si troverebbe costretto dalla norma impugnata ad approvare un bilancio non trasparente e non veritiero, perché l'avanzo degli esercizi precedenti, pur registrato nelle scritture contabili della Regione, non sarebbe utilizzabile ai fini del pareggio di bilancio, in quanto imputato al consolidamento dei conti della pubblica amministrazione e in esso confuso.

In terzo luogo, sarebbe violato anche il principio sotteso all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che vorrebbe appositamente regolate le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Osserva al riguardo la ricorrente che non potrebbe dirsi regolazione quello che è solo un effetto indiretto - per quanto voluto - di una regola contabile (non a caso contenuta in una disposizione che non si occupa del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, oggetto, invece, di altra previsione).

Sotto tale profilo risulterebbero inoltre violati il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dal momento che la norma produrrebbe effetti del tutto casuali e non correlati a una vera e propria "capacità contributiva" dell'ente, poiché la presenza di un avanzo di amministrazione non sarebbe di per sé sintomatica di



una situazione finanziaria dell'ente realmente buona, né significherebbe che tutto quell'avanzo possa essere contabilizzato a servizio del debito consolidato della amministrazioni pubbliche. Detto rilievo di irragionevolezza sarebbe poi confermato, sul piano dei dati normativi, dal fatto che la norma impugnata si pone in contrasto con la logica interna del sistema delineato dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, che configura il pareggio di bilancio come un obiettivo di medio termine (art. 3, comma 2: «[l]’equilibrio dei bilanci corrisponde all’obiettivo di medio termine»). La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbe quindi costantemente ostacolata nel raggiungimento di questo obiettivo dalla permanente sottrazione alla propria disponibilità delle risorse che pure statutariamente le spettano, ma che non potrebbe ragionevolmente riuscire a impiegare nell'anno di riscossione per la struttura stessa del meccanismo di riscossione. In tal caso, sarebbe evidente la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Regione autonoma, che richiedono l'approvazione di spese e l'erogazione di fondi.

3.3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura ulteriormente il predetto comma 466, quarto periodo, laddove stabilisce che «[...] a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

Osserva che detta disposizione pone limiti alla rilevanza dell'avanzo di bilancio se utilizzato per finanziare il fondo pluriennale vincolato, consentendo, cioè, il computo di tale fondo ai fini dell'equilibrio di bilancio solo se sia stato finanziato tramite le entrate finali (e quindi non con l'avanzo di amministrazione).

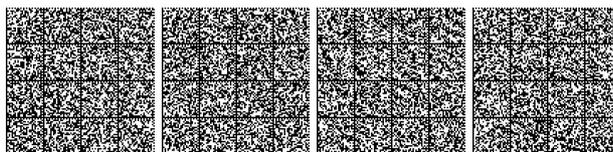
Tali censure, che sono sul punto coincidenti con quelle della Provincia autonoma di Trento, considerano la previsione per cui, a partire dall'esercizio 2020, l'inclusione del fondo pluriennale vincolato tra le entrate e le spese finali è consentita solo nella parte in cui esso è finanziato con le entrate finali, con esclusione, quindi, della possibilità di considerare il fondo stesso ai fini dell'equilibrio di bilancio se esso sia stato finanziato tramite l'avanzo di esercizio. Secondo la Regione, tale disposizione restrittiva lederebbe anzitutto la propria autonomia finanziaria, violando le norme contenute nel Titolo IV dello statuto, in particolare l'art. 48 - che configura la finanza dell'ente come finanza propria - l'art. 49 - che attribuisce alla Regione autonoma quote dei tributi erariali - l'art. 51 - che individua le altre entrate della Regione autonoma - e l'art. 63, ultimo comma, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto. Secondo la ricorrente, sarebbero lese anche le norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione dettate dall'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., ove più favorevole, in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; nonché, in ragione degli effetti sostanzialmente sottrattivi che derivano dalla norma qui contestata, il principio dell'accordo, ricavabile dagli artt. 63 e 65 dello statuto speciale e confermato dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dalle norme di attuazione elencate al precedente punto.

Ad avviso della ricorrente, tali limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato rimarrebbero incostituzionali anche nell'ipotesi in cui esse dovessero ritenersi strumentali alla sostenibilità del debito pubblico, per ragioni corrispondenti a quelle esposte al punto precedente in relazione alla problematica dell'avanzo di amministrazione. Sarebbe infatti violato anche il principio di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità con cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, sarebbero lesi il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza, considerato che tale contributo sarebbe automaticamente generato in funzione dell'applicazione di una regola contabile che è dettata a tutt'altri fini e non di un reale capacità contributiva dell'ente, visto che la presenza dell'avanzo di bilancio non è necessariamente strutturale, bensì può dipendere - e nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia effettivamente dipenderebbe - dalle regole costituzionali sulle entrate regionali, fondate sulle compartecipazioni, e dall'indisponibilità di informazioni sulla base imponibile, monopolizzate dallo Stato.

Anche in questo caso - si prosegue - analogamente a quanto accade con i limiti previsti dall'art. 1, comma 466, secondo periodo, della legge n. 232 del 2016 per gli altri utilizzi dell'avanzo di bilancio, l'irragionevolezza della regola contestata si rifletterebbe negativamente sull'esercizio delle competenze legislative e amministrative della Regione, che tipicamente comportano programmazione di spesa. Poiché l'introduzione del fondo pluriennale vincolato è imposta dalla legislazione statale di armonizzazione della finanza pubblica, la sua limitata computabilità ai fini del pareggio, se finanziato con l'avanzo di bilancio, sarebbe lesiva anche del principio costituzionale di leale collaborazione.

3.4.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna anche l'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, nel caso in cui tale disposizione si dovesse interpretare nel senso di coinvolgere la Regione nel sistema sanzionatorio relativo al pareggio di bilancio, ma non in quello premiale di cui al comma 479. Secondo la ricorrente, in tale ipotesi si produrrebbe la violazione della legge n. 243 del 2012, e in particolare dell'art. 9, comma 4, che prevede un impianto nel quale il sistema delle sanzioni non potrebbe essere disgiunto dal sistema dei premi.

Inoltre, l'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui escludesse la ricorrente Regione dal solo sistema dei premi, violerebbe anche il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), perché determinerebbe un'evidente e ingiustificata discriminazione tra essa - che si troverebbe esposta al sistema delle sanzioni, per l'ipotesi che non riuscisse a conformarsi ai vincoli di bilancio, ma non potrebbe mai godere del riconoscimento di un comportamento virtuoso - e la totalità delle altre Regioni, per le quali potenzialmente opera un siffatto riconoscimento.

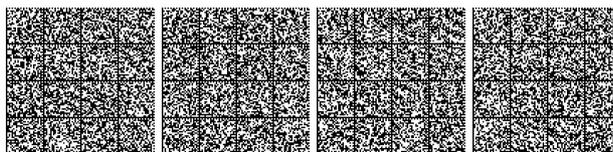


3.5.- La ricorrente lamenta altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, laddove avrebbe irragionevolmente escluso dall'accordo tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia l'individuazione dell'annualità dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) di riferimento per la verifica degli accantonamenti dell'IMU finalizzati alla neutralità finanziaria, infrangendo il giudicato costituzionale formatosi con la sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte.

Esponde che tale decisione ha dichiarato incostituzionale l'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge n. 147 del 2013 - nella parte in cui tali disposizioni si applicavano alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - in quanto contrastanti con gli artt. 49, 51, secondo comma, e 63, quarto comma, dello statuto e con il principio di leale collaborazione. La questione sottoposta allora all'attenzione di questa Corte riguardava l'imposizione alla Regione autonoma, al fine di preservare la neutralità finanziaria dopo la sostituzione dell'ICI con l'IMU, del sistema dell'accantonamento a favore dello Stato di una parte dei tributi altrimenti destinati agli enti locali, maggiore o minore a seconda delle previsioni di gettito e stabilità, peraltro, senza tenere conto del minor introito causato dai numerosi casi di esenzione dall'applicazione dell'IMU stessa (per effetto del comma 712). Nello stesso contesto si precisava che lo Stato può sì adottare delle determinazioni unilaterali (come accadeva per l'accantonamento), ma che tale metodo deve essere tuttavia inteso come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di "sperimentazione finanziaria", indispensabile per realizzare un neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma. Le determinazioni unilaterali, in altre parole, non potrebbero essere permanenti, ma, per loro natura, interinali. L'attribuzione del carattere permanente agli accantonamenti stabiliti unilateralmente su mere basi previsionali costituiva invece una violazione del principio dell'accordo, come emergeva confrontando la disposizione impugnata con il combinato delle norme contenute, rispettivamente, nell'art. 49 dello statuto speciale, che prevede le compartecipazioni regionali ai tributi erariali, nel successivo art. 51, secondo comma, il quale stabilisce la spettanza alla Regione di compartecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali del proprio territorio, e nell'art. 63, quarto comma, del medesimo statuto, il quale prevede il metodo dell'accordo, nonché nell'art. 1, comma 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», volto ad assicurare la neutralità finanziaria correlata a nuove forme di imposizione in sostituzione di tributi vigenti.

Nel merito, la ricorrente evidenzia come già in occasione degli incombenti istruttori disposti in quel procedimento fosse emerso il «[...] vizio genetico derivante dalla grave sottovalutazione del precedente gettito effettivo dell'ICI, indefettibile termine di paragone per verificare la neutralità finanziaria delle compensazioni previste dalla riforma», cui sarebbe correlata «la sovrastima del maggior gettito dell'IMU, la quale altererebbe ulteriormente la forbice differenziale, riverberandosi sul calcolo dell'accantonamento per tutte le annualità successive» (sentenza n. 188 del 2016). Nella medesima sentenza, inoltre, si evidenziava che le disposizioni statutarie e il principio di leale collaborazione erano stati violati anche «[...] sotto un ulteriore profilo: ossia per la mancata previsione di una corretta condivisione, da parte dello Stato, dei dati analitici necessari ad effettuare in contraddittorio le compensazioni indispensabili ad assicurare la neutralità della riforma fiscale nelle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed, eventualmente, le altre operazioni di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 finalizzate alla razionalizzazione delle risorse tributarie assegnate alla medesima Regione ed ai propri enti locali». Così, il legislatore aveva finito per offrire «un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito», che si traduceva in un'«inadeguata traduzione del modello costituzionale nel meccanismo giuridico», recante pregiudizio alla «possibilità di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l'equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale». In sintesi, pertanto, si sarebbe evidenziato, per un verso, che era mancato il necessario accordo alla base delle modalità di compensazione per il maggiore o minore gettito derivante dalla sostituzione dell'ICI con l'IMU, onde conservare la neutralità finanziaria; per altro verso, a monte di ciò, veniva posto in luce come una discussione sul punto non potesse in ogni caso essere intavolata tra le parti in assenza di una reale condivisione dei dati di base volti ad assicurare la neutralità finanziaria dell'operazione nel suo complesso.

Tanto premesso, secondo la Regione ricorrente la disposizione di cui all'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, adottata in conseguenza della sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte, ne soddisferebbe solo parzialmente i dettami. Se infatti, da un lato, si dispone che «[i]l Ministero dell'economia e delle finanze e la regione Friuli Venezia Giulia procedono, mediante intesa da raggiungere entro il 30 giugno 2017, alla verifica della misura degli accantonamenti effettuati nei confronti della regione Friuli Venezia Giulia, ai sensi dell'articolo 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per gli anni dal 2012 al 2015» - richiamandosi, quindi, al metodo dell'accordo imposto dalla sentenza poc'anzi citata - dall'altro, proprio con l'ultima parte del comma si viene a escludere dall'accordo un elemento di estrema importanza, sancendo cioè che la verifica riguarderà gli accantonamenti effettuati «per effetto delle modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare».



Osserva al riguardo la ricorrente che l'ultimo anno di applicazione dell'ICI è stato il 2011 e i rendiconti dei Comuni della Regione hanno registrato un gettito ICI nel 2011 superiore a quello del 2010.

Stando così le cose, secondo la ricorrente sarebbe evidente che il legislatore statale abbia determinato del tutto unilateralmente il referente temporale cui agganciare il parametro di valutazione del gettito, scegliendo, inoltre, non l'annualità più recente, e dunque quella meglio in grado di registrare l'effettiva dimensione del gettito del tributo locale, ma l'annualità precedente. Tale arbitraria scelta sarebbe pregiudizievole per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in quanto, attraverso di essa, si sovrastimerebbe il maggior gettito e dunque si determinerebbe un artificioso incremento delle spettanze dello Stato. Così facendo, inoltre, quest'ultimo escluderebbe dall'accordo proprio uno di quegli altri profili di natura contabile tra i quali rientra, come affermato nella citata sentenza n. 188 del 2016, «la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie», così occultando - o comunque dando per già acquisito, a monte di ogni possibile discussione con la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - un dato invece fondamentale, quale quello dell'annualità di riferimento.

Secondo la ricorrente, l'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016 contrasterebbe, altresì, con l'art. 119 Cost. e con gli artt. 48, 49, 51, 63 e 65 dello statuto speciale, nonché con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, in definitiva, con il principio dell'accordo, secondo i principi stabiliti dalla sentenza n. 188 del 2016. Infine, proprio perché si tratta di profili di incostituzionalità già sanzionati, sarebbe leso anche l'art. 136, Cost. e quindi sussisterebbe violazione del giudicato costituzionale.

3.6.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016, laddove questo dovesse essere inteso nel senso di determinare l'applicazione alla ricorrente, per l'anno 2016, delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 723, della legge n. 208 del 2015.

Esponde la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che, secondo quanto dispone l'art. 1, comma 463, primo periodo, della legge 232 del 2016, «[a] decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208», cioè alcune delle disposizioni della legge di stabilità 2016 in materia di pareggio di bilancio. La questione di costituzionalità sollevata dalla ricorrente riguarda l'interpretazione, in relazione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della decorrenza della cessazione di tale applicazione dall'anno 2017. Al riguardo, lo stesso comma 463 citato prosegue mantenendo fermi non solo «gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'articolo 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208», ma anche «l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208». Di seguito, la disposizione precisa che «[s]ono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione nell'anno 2016 dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208» (terzo periodo). Una delle disposizioni alle quali il primo periodo dell'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016 toglie efficacia «a decorrere dall'anno 2017» è l'art. 1, comma 734, della legge n. 208 del 2015, il quale sanciva che «[p]er gli anni 2016 e 2017, alle regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, alla Regione siciliana e alle province autonome di Trento e di Bolzano non si applicano le disposizioni di cui al comma 723 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato». In estrema sintesi, secondo la ricorrente con detto comma 734 lo Stato applicava alle indicate autonomie speciali, tra le quali la ricorrente, sia la disciplina del patto di stabilità, sia quella del pareggio di bilancio, provvedendo tuttavia a escludere l'applicazione delle sanzioni in caso di violazione delle norme relative al pareggio di bilancio. La nuova disposizione di cui all'impugnato comma 463, nel primo periodo, sopprime tale esenzione a decorrere dall'anno 2017 mentre, contestualmente, nel secondo periodo, stabilisce che rimane ferma «l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208».

La ricorrente ritiene che un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione imporrebbe di ritenere che l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016 rimanga bensì «ferma», ma soltanto per le Regioni per le quali essa era fin dall'inizio prevista, con l'eccezione, cioè, delle autonomie speciali di cui all'art. 1, comma 734, della legge n. 208 del 2015. In altre parole, l'espressione «a decorrere dall'anno 2017» dovrebbe essere intesa come rivolta a sottoporre a monitoraggio e potenziale sanzione gli eventi contabili relativi al 2017, lasciando impregiudicati i corrispondenti eventi relativi al 2016, anche se la chiusura della relativa rendicontazione avverrà, come è ovvio, nel corso del 2017. Tale impostazione sarebbe del resto confortata proprio dalla presenza, all'interno del nuovo sistema, dell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, che ha tenore analogo a quello del citato comma 734, volto, cioè, a escludere le autonomie speciali dal sistema sanzionatorio del pareggio di bilancio.



La presente impugnazione viene prospettata, perciò, per la contraria ipotesi in cui si dovesse ritenere che le citate disposizioni del comma 463 sottopongano a monitoraggio e sanzione situazioni e comportamenti relativi al 2016, ossia a un periodo nel quale quelle situazioni e quei comportamenti ne erano esenti in ragione dell'art. 1, comma 734, della legge n. 208 del 2015. In questo caso, espone la ricorrente, il legislatore pretenderebbe di regolare l'esercizio trascorso con norme diverse da quelle che lo regolavano durante l'esercizio medesimo e, così facendo, renderebbe possibile applicare alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia delle sanzioni per comportamenti tenuti in un anno - il 2016 - nel quale essi non erano sanzionabili per espressa previsione della legge statale.

Tanto, secondo la ricorrente, contrasterebbe sia con l'art. 25, secondo comma, Cost., sotto il profilo del divieto di retroattività sanzionatoria, sia con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3, Cost., da ritenersi lesi per il fatto che lo Stato avrebbe prima legiferato, esentando la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dal regime delle sanzioni relative al pareggio di bilancio, e poi avrebbe eliminato tale esenzione, regolando così una fattispecie - evidentemente non più modificabile nelle sue caratteristiche storicamente consolidate - collocata nell'anno passato in modo opposto a quanto fatto mentre esso era in corso. Secondo la ricorrente sarebbe inoltre evidente, sempre in relazione all'art. 3 Cost., e anche in connessione con l'art. 97 Cost., la violazione del legittimo affidamento risposto dagli amministratori della Regione autonoma nella permanenza, per l'anno 2016 ormai trascorso, del regime disposto dal legislatore statale specificamente per il 2016. E tali violazioni ridonderebbero in una lesione della autonomia finanziaria regionale consacrata dagli artt. 48 e 49 dello statuto speciale.

4.- Si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa dello Stato preliminarmente osserva che nell'ordinamento italiano l'allineamento del sistema di regole interne con i vincoli del nuovo patto europeo denominato Fiscal Compact è avvenuto con la legge cost. n. 1 del 2012, la quale, novellando gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., ha introdotto un principio di carattere generale, secondo cui tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito.

Le norme impugnate non sarebbero pertanto lesive dei principi in tema di riserva di legge rinforzata. Ciò in quanto il citato art. 81, sesto comma, Cost., nel prevedere che «[i]l contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale», non precluderebbe l'utilizzo di una legge ordinaria per la disciplina di dettaglio.

Nella fattispecie le norme oggetto di ricorso, nel rispetto dei principi di cui alla legge rinforzata, ne avrebbero richiamato il contenuto al fine di dare fondamento ai successivi meccanismi applicativi (monitoraggio e sanzioni).

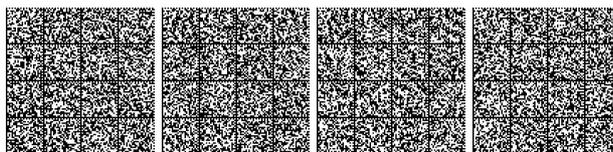
In merito alla doglianza concernente il fatto che tra le entrate finali valide ai fini dell'equilibrio di bilancio non risultano anche l'avanzo di amministrazione dell'anno precedente, la difesa dello Stato rileva preliminarmente che l'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 contiene le indicazioni relative alle nuove regole di finanza pubblica previste per le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Città metropolitane, le Province e i Comuni al fine di adeguarle alle modifiche recentemente apportate dalla legge n. 164 del 2016 alla disciplina dell'equilibrio di bilancio, contenuta nella legge n. 243 del 2012, di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio.

In particolare, l'art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), della citata legge n. 164 del 2016, al fine della determinazione del saldo di competenza tra entrate finali e spese finali, specifica che «le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio». Ne consegue che l'avanzo di amministrazione non risulterebbe ricompreso tra le voci di entrata che costituiscono gli equilibri di bilancio, declinati attraverso il rispetto del predetto saldo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la previsione censurata risponda all'esigenza di coordinare le regole di finanza pubblica cui sono sottoposti gli enti territoriali con le regole europee della competenza economica, secondo cui gli avanzi di amministrazione realizzati in esercizi precedenti non sono conteggiati ai fini del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche utilizzato per la verifica del rispetto dei vincoli europei.

Non sarebbero quindi condivisibili le censure concernenti la violazione degli artt. 48, 49, 51 e 63 dello statuto speciale, atteso che le regole di finanza pubblica sarebbero connotate da una generalità e sistematicità che non accetta deroghe in favore di singoli enti.

Pur potendosi comprendere le difficoltà richiamate nel ricorso dovute alla variabilità delle entrate della Regione, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che esse debbano trovare soluzione non nell'ambito delle regole generali di finanza pubblica, ma semmai attraverso l'introduzione di meccanismi correttivi nell'attribuzione alla Regione del gettito da compartecipazione ai tributi erariali, ovvero mediante una modifica statutaria che sancisca il passaggio dal gettito riscosso al gettito maturato, come già avvenuto per le altre autonomie speciali.



Anche in relazione all'impugnazione del quarto periodo del citato comma 466, la difesa statale osserva che anche tale disposizione recepisce pedissequamente, con riferimento agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2017-2019, quanto espressamente previsto nella fonte sovraordinata e, in particolare, dal comma *l-bis* del novellato art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Evidenzia al riguardo che il menzionato art. 9, anche nella versione originaria, precedente alle modifiche introdotte dalla legge n. 164 del 2016, aveva provveduto a individuare i saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio, escludendo l'avanzo di amministrazione, nonché le entrate rinvenienti da debito, dalle voci di entrata che costituivano gli equilibri di bilancio.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama quanto già sopra osservato in merito al necessario coordinamento tra la contabilità utilizzata in sede europea e la contabilità adoperata dagli enti territoriali, tenuto conto che il pareggio di bilancio richiesto ai predetti enti trova una sua giustificazione nell'assunto che ognuno di essi contribuisce a determinare il saldo consolidato delle pubbliche amministrazioni su cui l'Italia ha un vincolo esterno da rispettare nei confronti dell'Unione europea.

Pertanto, non sarebbero fondate le censure concernenti la compressione dell'autonomia finanziaria formulate in riferimento allo statuto, atteso che le regole di finanza pubblica contenute nelle disposizioni in esame sono connotate da una generalità e sistematicità che non consente deroghe in favore di singoli enti.

Con riguardo all'impugnazione dell'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene il ricorso infondato, in quanto si baserebbe su una lettura non corretta della sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte.

Per quanto concerne il fatto che la norma sarebbe il frutto di una scelta unilaterale del legislatore nazionale, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come l'individuazione dell'annualità di riferimento per calcolare il gettito ICI rappresenti il punto di riferimento che si ritiene non debba essere oggetto di concertazione e condivisione con la Regione, né al momento della formulazione della norma, né tanto meno in fase di accordo. Ciò in quanto l'annualità 2010 rappresenterebbe l'anno di riferimento preso in considerazione dalla relazione tecnica allegata al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, con il quale si è realizzato il passaggio dall'ICI all'IMU, il cui importo, di euro 9.193 milioni, rappresenterebbe il dato di contabilità nazionale rilevato dall'ISTAT, per il gettito ICI 2010, risultante dalla tabella allegata al predetto decreto-legge e che ne costituisce parte integrante.

La difesa statale rammenta che il passaggio dall'ICI all'IMU costituisce solo una fase della più complessa riforma fiscale programmata dalla legge n. 42 del 2009 e cominciata nel 2011 con il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), che contiene la disciplina dell'IMU, anticipata poi in via sperimentale proprio dall'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 «in tutti i comuni del territorio nazionale in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23».

Pertanto, il valore del gettito dell'ICI così determinato rappresenterebbe un dato di finanza pubblica e, in quanto tale, farebbe venir meno le censure di unilateralità e autoreferenzialità del comportamento del legislatore nazionale.

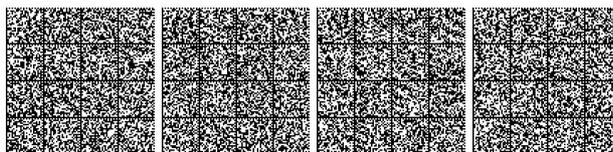
D'altronde, lo stesso dato - si prosegue - sarebbe utilizzato al fine di definire i rapporti finanziari sia con i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Sardegna nell'ambito del fondo di solidarietà comunale sia con le altre Regioni o Province autonome che hanno la competenza in materia di finanza locale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene dunque che il principio di indivisibilità di cui all'art. 5 Cost. imponga di considerare il dato del gettito dell'ICI riferito all'anno 2010 unico per tutto il territorio italiano al fine di definire i rapporti finanziari conseguenti all'introduzione in via sperimentale dell'IMU.

Alla luce del quadro di riferimento sopra descritto, si chiarirebbe anche la portata dell'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011, sulla quale non è intervenuta la citata sentenza n. 188 del 2016, laddove stabilisce che «[...] con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei comuni ricadenti nel proprio territorio».

Pertanto, il dato dell'ICI 2010, pari a euro 9.193 milioni, dovrebbe ritenersi incontestabile anche sulla base di quanto ha ritenuto questa Corte e quindi sarebbe legittimo l'esplicito riferimento operato dall'impugnato comma 519 alle «modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare».

Il resistente, inoltre, richiama quanto affermato dalla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 3 novembre 2015, n. 5008, che ha parzialmente accolto la doglianza avanzata dalla difesa dello Stato e ha precisato che il dato di gettito stimato dell'ICI relativo all'anno 2010, pari a euro 9.193 milioni, era stato alla base dell'accordo del 1° marzo 2012 che aveva definito l'importo della dotazione del citato fondo di solidarietà ed era immodificabile.



Di conseguenza - si prosegue - la norma impugnata non poteva che far riferimento alle «modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare», considerato che l'utilizzo di un parametro di riferimento differente rispetto al dato ISTAT 2010 avrebbe comportato una disparità di trattamento nei confronti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, con un'irragionevole e ingiustificata riduzione delle risorse finanziarie in loro favore, data la necessità di mantenere invariata la dotazione complessiva del fondo. L'utilizzo di un parametro differente avrebbe, in altri termini, comportato una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e di indivisibilità sancito dall'art. 5 Cost. in un contesto di federalismo non competitivo, ma solidale, nonché del principio di ragionevolezza.

5.- Tutte le ricorrenti hanno depositato memoria in vista dell'udienza pubblica.

5.1.- La Provincia autonoma di Bolzano, richiamate le proprie difese, evidenzia che l'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016 è stato abrogato, a decorrere dal primo gennaio 2018, dall'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020). Dalle schede di lettura sulla legge di bilancio 2018 si intenderebbe che lo stesso legislatore statale riteneva operante tale disposizione. La ricorrente, infine, richiama quanto affermato dalla recente sentenza n. 247 del 2017 di questa Corte.

Da tutto quanto in precedenza esposto deriverebbe che la disposizione di cui alla lettera *b*) dell'impugnato comma 475, nella parte in cui prevede che in caso di mancato versamento degli importi previsti si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale, violi anche il principio di leale collaborazione e quello dell'accordo, in quanto consentirebbe allo Stato di determinare unilateralmente se sussista un debito, nonché a quanto esso ammonti, e, in più, anche di trattenere somme spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano in forza dello statuto, in violazione dell'autonomia finanziaria a essa garantita.

5.2.- La Provincia autonoma di Trento rammenta che nel proprio ricorso, con riferimento alle limitazioni poste dall'impugnato comma 466, relativamente all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, aveva lamentato che le disposizioni censurate strumentalizzassero una regola contabile a un fine di mero e contingente coordinamento della finanza pubblica.

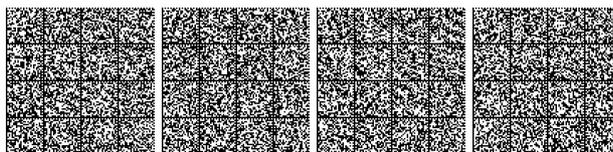
Tale strumentalità - si prosegue - sarebbe confermata dallo stesso atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, in cui si riconosce che le disposizioni in questione hanno la finalità di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla appartenenza all'Unione europea e le si qualifica come «espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica».

Senonché, obietta la Provincia autonoma di Trento, proprio tale strumentalizzazione delle regole sull'equilibrio del bilancio al fine di produrre contribuzioni alla finanza pubblica sarebbe stato censurato dalla sentenza n. 247 del 2017 di questa Corte, che ha stabilito la corretta interpretazione dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, dopo aver premesso che, ove le norme limitative dell'utilizzo del fondo pluriennale vincolato (tra cui quella che stabilisce che «a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali») fossero interpretate come fonte di contribuzione ai vincoli di finanza pubblica, esse sarebbero illegittime sotto molteplici profili, tra i quali quelli dedotti nel presente giudizio.

Secondo la ricorrente, pertanto, la stessa conclusione si imporrebbe anche con riferimento all'impugnato comma 466, quarto periodo, di tenore letterale identico a quello dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, e quindi tale disposizione andrebbe assoggettata alla stessa interpretazione correttiva o, al contrario, qualora fosse intesa nel senso fatto proprio dal Presidente del Consiglio dei ministri, se ne dovrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale.

5.3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in merito alla dedotta violazione della riserva di legge rinforzata costituita dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, non nega che il comma 466 «recepisce pedissequamente» - come afferma anche il Presidente del Consiglio dei ministri - quanto prescrive l'art. 9, comma 1bis, della legge rinforzata n. 243 del 2012, senonché, per la Regione autonoma, tale identità testuale e precettiva, lungi dall'escludere la sussistenza del vizio, ne costituirebbe il fondamento, dacché quelle norme dovevano essere contenute nella fonte rinforzata e quindi tanto dimostrerebbe l'incompetenza della comune legge ordinaria.

Né, secondo la medesima ricorrente, varrebbe obiettare, come argomenta invece l'Avvocatura generale dello Stato, che la riserva di legge di cui all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e all'art. 81, sesto comma, Cost. non precluderebbe una disciplina di dettaglio oppure che la ripetizione del contenuto dell'art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012 a opera del comma 466 serva a dare fondamento a meccanismi applicativi regolati dai corrimi successivi. Osserva al riguardo la ricorrente che i due argomenti sarebbero intrinsecamente contraddittori, perché o la disciplina è effettivamente di dettaglio e quindi potrebbe essere contenuta nella legge ordinaria, oppure, se funge da fondamento della disciplina di dettaglio, dovrebbe ritenersi logicamente una disciplina di principio e quindi dovrebbe essere collocata nella fonte rinforzata.



Peraltro, per effetto della coincidenza con quanto dispone l'art. 9, comma 1-*bis*, della legge n. 243 del 2012, secondo la Regione si tratterebbe di una disciplina sostanzialmente riproduttiva di quella posta con legge rinforzata e che, quindi, non potrebbe essere di dettaglio rispetto a sé stessa, risultando in definitiva viziata da incompetenza in riferimento all'art. 81, sesto comma, Cost., e all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012.

La ricorrente osserva inoltre che, come avvenuto con le disposizioni censurate e quelle concernenti i limiti per l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, lo Stato persevererebbe nel riprodurre norme in materia di equilibrio di bilancio in occasionali leggi di bilancio. Tanto confermerebbe le censure regionali sullo strumentale utilizzo di tali disposizioni ai fini di contingenti esigenze di finanza pubblica, producendo quegli «effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza», già censurati dalla sentenza n. 247 del 2017 di questa Corte in relazione all'abuso della tecnicità contabile.

Ciò dimostrerebbe, altresì, l'interesse sostanziale della Regione a vedere rimosse quelle disposizioni dalla legge ordinaria, per quanto le norme continuino a vivere nell'ordinamento, trovando la loro fonte stabile e condivisa, perché rinforzata, nell'art. 9, comma 1-*bis*, della legge n. 243 del 2012, il quale dovrà però essere interpretato in base alle direttive indicate nella citata sentenza n. 247 del 2017. Tale interesse avrebbe ricevuto espressa sanzione nella giurisprudenza costituzionale, la quale avrebbe ritenuto pienamente ammissibili - sul presupposto della lesività delle norme impugnate - le censure dirette contro disposizioni della legge n. 164 del 2016 che violavano la riserva di legge di cui all'art. 81, sesto comma, Cost.

Con riferimento all'illegittimità delle limitazioni poste all'utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, sollevate dalla ricorrente con riferimento al secondo e quarto periodo del comma 466, anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si richiama a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 247 del 2017. Le ragioni ivi esposte imporrebbero quindi, ad avviso della ricorrente, la dichiarazione di incostituzionalità del comma 466, secondo e quarto periodo, in relazione ai parametri evocati o, in alternativa, un'interpretazione adeguatrice delle medesime disposizioni.

Relativamente alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, la ricorrente rammenta che la necessità di definire consensualmente con la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia le regolazioni finanziarie conseguenti alla riforma della fiscalità locale è stata affermata nella sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte, la quale ha censurato, tra l'altro, sia la carenza di neutralità dell'operazione di passaggio dall'ICI all'IMU, sia la carenza di trasparenza. In proposito rammenta come la pronuncia abbia sottolineato che la pianificazione del riparto di risorse conseguente alla riforma deve necessariamente utilizzare metodologie di stima preventiva, ma che tale operazione «rimane un fenomeno intrinsecamente giuridico e costituzionalmente rilevante», perché «riguarda anche gli interessi delle diverse collettività locali coinvolte, le quali hanno diritto ad un'informazione chiara e trasparente sull'utilizzazione del prelievo obbligatorio e sulla imputabilità delle scelte politiche sottese al suo impiego». La sentenza ha sì giustificato il sacrificio preventivo della fiscalità territoriale, ma ciò «in attesa della definitiva attuazione del parametro normativa, una volta che siano disponibili con chiarezza i dati necessari per il conguaglio tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del gettito proveniente dalle diverse tipologie tributarie interessate dalla riforma».

Pertanto, secondo la ricorrente, se appare logico che, in vista dell'anticipazione dell'IMU al 2012, disposto nell'ambito della manovra realizzata dal d.l. n. 201 del 2011, il legislatore abbia operato, anche per procedere agli accantonamenti, sulla base dei dati disponibili e quindi dell'ICI 2010 secondo stime di gettito, sarebbe, al contrario, del tutto irragionevole che nel procedere al conguaglio non si tenesse conto dei dati effettivi, una volta che questi siano disponibili. Al riguardo evidenzia che il rinvio, contenuto nel d.l. n. 201 del 2011, ai dati dell'ICI 2010 è stato fatto in sede preventiva e di programmazione, mentre la citata sentenza n. 188 del 2016 avrebbe riconosciuto il diritto della Regione a un conguaglio a consuntivo, il quale non potrà che tenere conto dei dati effettivi.

Rammenta inoltre come la menzionata sentenza abbia sottolineato che «il Presidente del Consiglio dei ministri non rispond[e] alla censura regionale, secondo cui le stime contenute nelle disposizioni impugnate avrebbero un vizio genetico derivante dalla grave sottovalutazione del precedente gettito effettivo dell'ICI, indefettibile termine di paragone per verificare la neutralità finanziaria delle compensazioni previste dalla riforma», con conseguente «sovrastima del maggior gettito dell'IMU, la quale altererebbe ulteriormente la forbice differenziale, riverberandosi sul calcolo dell'accantonamento per tutte le annualità successive», ma ha anche aggiunto che «malgrado le puntuali richieste istruttorie in proposito formulate da questa Corte, non vi è traccia nella risposta dell'Avvocatura generale dello Stato di informazioni e quantificazioni finanziarie circa il problema sollevato dalla ricorrente in ordine al mancato rispetto della neutralità finanziaria».

Dunque - prosegue la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - non solo non vi sarebbe alcun giudicato costituzionale sul punto relativo al gettito dell'ICI, ma piuttosto il significato sarebbe esattamente opposto a quello sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri: non nel senso dell'incontestabilità del dato di partenza (cioè il gettito dell'ICI



riferito all'anno 2010), bensì della necessità di quantificare il gettito di tale imposta secondo dati reali e condivisi. E tale giudicato, appunto, sarebbe violato dalla pretesa della norma impugnata di imporre unilateralmente un determinato anno di riferimento. Infine, secondo la ricorrente sarebbe del tutto irrilevante la giurisprudenza amministrativa citata dal resistente, che considera immodificabile il dato di riferimento all'anno 2010 in quanto su di esso era intervenuto l'accordo con l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). In proposito, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia replica di non essere mai stata parte di tale accordo, funzionale alla determinazione del fondo di solidarietà comunale, cui i Comuni friulani non partecipano, sicché, da un lato, a nulla rileverebbe che il gettito dell'ICI 2010 fosse stato assunto quale base per la determinazione del fondo; dall'altro, l'adozione dei dati reali per il conguaglio sarebbe priva di ogni effetto sulla dotazione di quel fondo e non ne avrebbe alcuno sui Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, tra gli altri, i commi 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 483 e 519 dell'art. 1 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 riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 81, primo e sesto comma, 97, 117, terzo comma, 119, primo, secondo e sesto comma, 136 Cost. e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) - in relazione agli artt. 3 e 9 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), come modificato dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali) - agli artt. 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione e a quello dell'accordo in materia di finanza regionale (di cui agli artt. 63 e 65 dello statuto speciale e 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»); nonché in relazione alle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale); al decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale).

2.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 79, commi 1, 3 e 4, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) - in relazione alle corrispondenti norme di attuazione (in particolare, artt. 17 e 18 del 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», e decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento») - agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»; al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; agli artt. 81 e 97 Cost., anche in relazione alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012.

3.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 466, quarto periodo, 475, lettere a) e b), 479, lettera a), e 483, primo periodo (nella parte in cui richiama il precedente comma 479), della legge n. 232 del 2016 in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia - in relazione alle corrispondenti norme di attuazione (in particolare, artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268 del 1992; art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992); all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità» - agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dalla legge n. 190 del 2014; al principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e all'art. 81 Cost., anche in relazione alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012.



4.- Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe, i giudizi relativi a quelle precedentemente descritte debbono essere riuniti, in ragione della parziale coincidenza delle norme censurate e dei parametri evocati.

Seguendo l'ordine delle disposizioni impugnate, ai fini del presente giudizio le doglianze delle ricorrenti possono essere sinteticamente rappresentate come segue.

4.1.- L'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016 è stato impugnato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 97 Cost. e agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale.

I motivi dell'impugnazione sono dichiaratamente cautelativi in relazione alle potenziali interpretazioni del complesso dettato normativo.

La ricorrente teme che l'abrogazione dell'art. 1, comma 734, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - il quale aveva previsto che, per gli anni 2016 e 2017, alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige/Südtirol, alla Regione Siciliana e alle Province autonome di Trento e di Bolzano non si applicassero le disposizioni di cui al comma 723 e restasse ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato, e «l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208» - possa indurre a interpretare il comma 463 nel senso di sottoporre (retroattivamente) a monitoraggio e sanzione situazioni e comportamenti relativi al 2016, cioè a un periodo nel quale gli enti friulani ne sarebbero stati esenti in ragione del medesimo comma 734 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

4.2.- L'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 è stato impugnato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, limitatamente al primo, secondo e quarto periodo, e dalla Provincia autonoma di Trento, limitatamente al quarto periodo, in riferimento agli artt. 81, 97 e 119, Cost., all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza, oltre che ai parametri contenuti nei rispettivi statuti.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna la norma nella parte in cui elenca i titoli di entrata e di spesa considerati ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio, escludendo l'eventuale avanzo di amministrazione dalla parte attiva del bilancio stesso. Nel corso dell'udienza la difesa della Regione - che al momento del ricorso non conosceva la sopravvenuta sentenza n. 247 del 2017 di questa Corte - ha dichiarato di condividere l'interpretazione adeguatrice contenuta in tale sentenza, perimetrando le proprie censure sul diverso regime che enterebbe in vigore nell'esercizio 2020.

Ciò anche in considerazione del fatto che l'avanzo di amministrazione sarebbe un cespite di proprietà dell'ente territoriale e non potrebbe essere "espropriato" per finalità afferenti ai vincoli generali di finanza pubblica.

Secondo la ricorrente, i concreti effetti lesivi della norma impugnata sarebbero particolarmente intensi e irragionevolmente discriminatori proprio per se stessa, in quanto la diacronia nella riscossione delle entrate costituenti la principale risorsa regionale (compartecipazioni ai tributi erariali) e la disomogeneità temporale della maturazione dei proventi derivati dalle operazioni sociali e infragruppo delle aziende di notevoli dimensioni operanti sul territorio renderebbero molto variabile, di anno in anno, la dimensione delle entrate regionali, «non prevedibile e non programmabile ex ante [...]».

L'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta accertato e rappresentato nei rendiconti, sarebbe un elemento patrimoniale della Regione, che la norma impugnata renderebbe indisponibile da parte dell'ente (salvo che alle condizioni di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, come novellata dalla legge n. 164 del 2016), generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale.

La disposizione lederebbe anche le norme dello statuto speciale sulle quali è fondata l'autonomia finanziaria. Considerando poi l'effetto sostanziale "sottrattivo", risulterebbe violato anche il principio dell'accordo, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ad avviso della ricorrente, la norma non potrebbe nemmeno giustificarsi con le esigenze della solidarietà nazionale o con quelle di concorso della Regione alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, menzionate dagli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché dall'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012.

L'avanzo di amministrazione potrebbe essere "sterilizzato" ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale allo scopo di essere poi riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea, ma tale forma di concorso alla sostenibilità del debito pubblico, secondo la ricorrente, sarebbe comun-



que incompatibile con molteplici parametri costituzionali. Sarebbe violato, anzitutto, il principio per cui l'equilibrio complessivo deve risultare dalla sommatoria di bilanci in equilibrio e non dalla somma algebrica di bilanci in disavanzo e bilanci in attivo; la possibilità di compensazioni, del resto, sarebbe consentita soltanto nei limiti di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in relazione alle operazioni di investimento.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta anche la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., la cui combinazione costituirebbe una sorta di garanzia reciproca per tutti i livelli di governo, sia sotto il profilo dell'equilibrio individuale che di quello complessivo dei bilanci.

Il descritto meccanismo violerebbe, inoltre, secondo la ricorrente, il principio di veridicità, di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica, implicito, oltre che negli artt. 81 e 97 Cost., nelle norme statutarie che ne riservano al Consiglio regionale l'approvazione. L'organo rappresentativo regionale, che risponde al corpo elettorale, si troverebbe costretto dalla norma impugnata ad approvare un bilancio non trasparente e non veritiero, perché l'avanzo degli esercizi precedenti, pur registrato nelle scritture contabili della Regione, non sarebbe utilizzabile ai fini del pareggio di bilancio, in quanto verrebbe imputato al consolidamento dei conti della pubblica amministrazione e in esso confuso. L'elettore verrebbe così privato della possibilità di comprendere l'effettivo andamento della finanza regionale e di valutare corrispondentemente l'operato degli amministratori e dei rappresentanti eletti.

Risulterebbero infine violati il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza, dal momento che la norma produrrebbe effetti del tutto casuali e non correlati a una vera e propria "capacità contributiva" dell'ente, poiché la presenza di un avanzo di amministrazione non sarebbe di per sé sintomatica di una favorevole situazione finanziaria, né potrebbe significare che l'avanzo possa essere contabilizzato a servizio del debito consolidato delle amministrazioni pubbliche.

La ricorrente contesta poi la disposizione secondo cui, a partire dall'esercizio 2020, l'inclusione del fondo pluriennale vincolato tra le entrate e le spese finali sarebbe consentita solo nella parte in cui esso è finanziato con le entrate finali.

La disposizione lederebbe anzitutto l'autonomia finanziaria della Regione e avrebbe effetti sostanzialmente sottrattivi delle risorse necessarie per finanziare le funzioni statutariamente assegnate. Le limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato sarebbero incostituzionali in relazione all'eventuale finalizzazione alla sostenibilità del debito pubblico, anche in riferimento ai principi in tema di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

Sarebbero altresì lesi il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza, in quanto tale contributo, così indirettamente imposto, sarebbe automaticamente generato in funzione dell'applicazione di una regola contabile dettata per fini diversi dalla reale "capacità contributiva" dell'ente, visto che la presenza di un avanzo di bilancio potrebbe dipendere - come nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - dalla peculiarità dei flussi finanziari inerenti alle entrate regionali.

Le censure dell'art. 1, comma 466, quarto periodo, della legge n. 232 del 2016 da parte della Provincia autonoma di Trento sono sostanzialmente coincidenti con quelle rivolte alla medesima norma dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.3.- Il successivo comma 475, lettere *a*) e *b*), è stato impugnato dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento agli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto speciale, in relazione alle corrispondenti norme di attuazione; agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e all'accordo del 15 ottobre 2014, recepito dalla legge n. 190 del 2014, e, quindi, al principio pattizio; al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e agli artt. 97 e 81 Cost., anche in relazione alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012.

Il comma citato introdurrebbe misure sanzionatorie a carico degli enti locali in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. La norma in questione disciplinerebbe gli effetti del mancato conseguimento del «saldo non negativo» da parte dei Comuni, introducendo una disciplina specifica per la Regione Siciliana e la Regione autonoma della Sardegna, nonché per le autonomie speciali che hanno competenza in materia di finanza locale (Regione autonoma Valle d'Aosta, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Province autonome).

Secondo le ricorrenti, tale norma interferirebbe con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti con lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni dei rispettivi territori, come previsto nello statuto speciale, anche a seguito dell'accordo del 15 ottobre 2014 e delle conseguenti modificazioni statutarie intervenute.

Il comma impugnato, inoltre, non sarebbe conforme alle previsioni statutarie che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa esclusiva e la corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale.



L'obbligo di effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato in relazione allo scostamento registrato, di importo corrispondente a un terzo, si porrebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria prevista dal Titolo VI dello statuto speciale e disciplinata in particolare dall'art. 79, comma 4, dello stesso - a seguito dell'accordo del 15 ottobre 2014 - come modificato ai sensi dell'art. 104 dello statuto.

Le Province autonome evidenziano, con riguardo all'art. 117, terzo comma, Cost., che esse non gravano sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni. Inoltre, le medesime rispondono direttamente dell'obiettivo macroeconomico assegnato dallo Stato su base provinciale attraverso gli accordi.

Quindi, le somme sottratte agli enti locali non potrebbero comunque confluire nelle casse erariali.

4.4.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato anche il combinato disposto dei commi 479 e 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, in riferimento all'art. 81 Cost., all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e all'art. 9, comma 4, della cosiddetta legge rinforzata n. 243 del 2012.

Le ricorrenti dubitano che tali disposizioni includano le autonomie speciali nel sistema delle relazioni finanziarie collegato alla riscossione delle sanzioni e all'erogazione dei premi da parte dello Stato.

La legge n. 232 del 2016, accanto alle previsioni sanzionatorie di cui all'art. 1, comma 475, introduce, al comma 479, anche quella di corrispettive misure premiali.

Secondo le ricorrenti, mentre il comma 475 prevede espressamente una riduzione dei trasferimenti erariali a carico degli enti locali inadempienti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il successivo comma 479 non farebbe menzione, per il regime premiale, delle autonomie speciali.

L'art. 1, comma 483, della medesima legge n. 232 del 2016 - poi abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2018, dall'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) - nella formulazione vigente al momento del ricorso stabiliva che «[p]er le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto Adige nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

Secondo le ricorrenti, il sistema delineato risulterebbe contraddittorio e sarebbe illegittimo nel caso in cui si considerassero prevalenti e vigenti i riferimenti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alla Provincia autonoma di Trento e ai rispettivi enti locali, contenuti nel comma 475, lettere *a)* e *b)*. Risulterebbe, infatti, discriminatorio e iniquo partecipare al sistema sanzionatorio di cui al comma 475, senza poter partecipare al sistema premiale di cui al comma 479. Sarebbe violato, in particolare, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), determinandosi un'ingiustificata discriminazione tra le ricorrenti - che si troverebbero esposte al sistema delle sanzioni, per l'ipotesi in cui non riuscissero a conformarsi ai vincoli di bilancio, senza poter beneficiare del riconoscimento di un comportamento virtuoso - e la totalità delle altre Regioni, per le quali potenzialmente opera tale riconoscimento.

4.5.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, in quanto contrasterebbe, oltre che con l'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza della scelta di riferirsi al gettito dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) percepito in un anno arbitrariamente individuato, con l'art. 119 Cost. e con gli artt. 48, 49, 51, 63 e 65 dello statuto speciale, nonché con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, in definitiva, con il principio dell'accordo, secondo i principi stabiliti dalla sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte. Infine, trattandosi di profili di violazione ivi già accertati, la norma contrasterebbe con l'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale derivante dalla citata sentenza.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016 sarebbe stata adottata, secondo la ricorrente, in conseguenza della menzionata sentenza n. 188 del 2016, sostanzialmente disattendendone i contenuti.

Se, per un verso, la norma impugnata dispone che «[i]l Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli Venezia Giulia procedono, mediante intesa da raggiungere entro il 30 giugno 2017, alla verifica della misura degli accantonamenti effettuati nei confronti della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, ai sensi dell'articolo 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per gli anni dal 2012 al 2015» - richiamandosi quindi al metodo dell'accordo imposto dalla richiamata pronuncia - essa stabilisce, poi, che la verifica ha a oggetto gli accantonamenti realizzati «per effetto delle modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare».

In tal modo il legislatore statale avrebbe individuato del tutto unilateralmente il riferimento temporale cui agganciare il parametro di valutazione del gettito, scegliendo non l'annualità relativa ai singoli accantonamenti, ma un'annualità unica, arbitrariamente identificata nel 2010, esercizio finanziario in cui l'andamento del gettito è risultato essere, in sede di conguaglio, maggiormente favorevole allo Stato.



Tale arbitraria scelta sarebbe pregiudizievole per la ricorrente, in quanto consentirebbe una sovrastima del maggior gettito, determinando un artificioso incremento delle spettanze dello Stato. In tal modo, inoltre, quest'ultimo escluderebbe dall'accordo proprio uno di quegli «altri profili di natura contabile» tra i quali rientrerebbe «la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie», così occultando o comunque dando per già acquisito, a monte di ogni possibile interlocuzione con la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, un dato considerato fondamentale nella sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte, quale quello dell'annualità di riferimento.

5.- Seguendo l'ordine delle disposizioni impugnate, le difese del Presidente del Consiglio dei ministri possono, a loro volta, essere, ai fini del presente giudizio, così sinteticamente rappresentate.

5.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il comma 463 sancirebbe «il venir meno delle precedenti disposizioni in materia di pareggio di bilancio degli enti territoriali».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, pur ammettendo che tale disposizione, di carattere generale, faccia venir meno, a decorrere dall'anno 2017, l'applicazione dei commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, precisa che «il comma 734 è riprodotto dal comma 483 della legge n. 232 del 2016, il quale stabilisce che resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato». Quindi, non vi sarebbero le ventilate modifiche al quadro legislativo previgente, di cui si duole la ricorrente.

5.2.- Con riguardo alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria regionale dovuta alla mancata inclusione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate finali, che impedirebbe il raggiungimento del pareggio di bilancio, il Presidente del Consiglio dei ministri fa presente che la norma censurata risponderebbe all'esigenza di coordinare le regole di finanza pubblica, cui sono sottoposti gli enti territoriali, con le regole europee della competenza economica, secondo le quali gli avanzi di amministrazione realizzati in esercizi precedenti non sarebbero conteggiati ai fini del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche utilizzato per la verifica del rispetto dei vincoli europei.

La censura rivolta all'art. 1, comma 466, quarto periodo, della legge n. 232 del 2016 in materia di fondo pluriennale vincolato non sarebbe fondata, perché la disposizione non farebbe che recepire pedissequamente quanto espressamente previsto nella fonte sovraordinata, il comma 1-*bis* del novellato art. 9 della legge n. 243 del 2012, il quale individua i saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio.

5.3.- Con riguardo alle censure mosse nei confronti dell'art. 1, comma 475, lettere *a)* e *b)*, delle legge n. 232 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che esso si inserirebbe in un sistema normativo articolato e complesso, finalizzato al perseguimento di obiettivi di contenimento della spesa pubblica derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Tali previsioni costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica che non potrebbero che trovare uniforme applicazione anche nei confronti delle autonomie speciali e dei rispettivi enti locali e, come tali, non si porrebbero in contrasto con l'autonomia riconosciuta dalla Costituzione alle ricorrenti.

La Regione o la Provincia autonoma che si sottraesse a misure destinate a operare sull'intero territorio nazionale non adempirebbe all'obbligo solidaristico di cui agli artt. 2 e 5 Cost., avvantaggiando indebitamente i propri residenti rispetto ai cittadini del restante territorio nazionale.

5.4.- Le censure rivolte all'art. 1, commi 479 e 483, della legge n. 232 del 2016, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbero infondate, in quanto il comma 483 prevederebbe espressamente che alle ricorrenti non si applicano le disposizioni in materia di sanzioni e premialità connesse alla disciplina del pareggio di bilancio di cui ai commi 475 e 479, trovando, invece, applicazione il regime sanzionatorio connesso alla disciplina del patto di stabilità interno.

A decorrere dall'anno 2018, con il venir meno del vincolo di quest'ultimo, il corpus giuridico di riferimento sarebbe costituito dalla sola disciplina del pareggio di bilancio, in attuazione degli accordi rispettivamente sottoscritti con lo Stato (in particolare, art. 8 del Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 23 ottobre 2014, recepito dall'art. 1, comma 517, della legge n. 190 del 2014, e punto 10 dell'accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2014, recepito dal comma 4-*quater* dell'art. 79 dello statuto speciale).

5.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene non fondate le censure promosse nei confronti dell'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, in quanto sarebbero basate su una lettura non corretta della sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte.

Per quanto riguarda l'annualità ICI di riferimento, la difesa statale fa presente che essa sarebbe frutto di un'elaborazione tecnica predisposta nell'ambito della complessa riforma fiscale programmata dalla legge n. 42 del 2009. Il valore dell'ICI così determinato sarebbe un dato di finanza pubblica e, quindi, prerogativa del legislatore statale.



Inoltre, secondo la difesa statale, in un contesto di federalismo solidale, l'utilizzo di un parametro differente, determinando una disparità di trattamento nei confronti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario - che, data la necessità di mantenere invariata la dotazione complessiva del fondo di solidarietà comunale, avrebbero visto ridursi le risorse finanziarie in loro favore - avrebbe comportato una violazione del principio di uguaglianza, nonché del principio di ragionevolezza.

6.- All'esame delle questioni dovrà procedersi secondo un ordine che conduce a dare la precedenza a quelle che investono parametri della Costituzione piuttosto che dei singoli statuti speciali, dal momento che riguardano omogenei ambiti di riferimento, così da meritare un contestuale scrutinio.

6.1.- Quanto alle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti dell'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 97 Cost., nonché agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale, occorre premettere che la disposizione oggetto di contestazione è formulata con una tecnica normativa ambigua a causa dei continui rinvii ad altre disposizioni potenzialmente antagoniste, tanto da giustificare, da un lato, la cautelativa impugnazione della ricorrente e, dall'altro, la rassicurante replica della difesa statale.

La disposizione prevede che «[a] decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Restano fermi gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'articolo 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione nell'anno 2016 dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208».

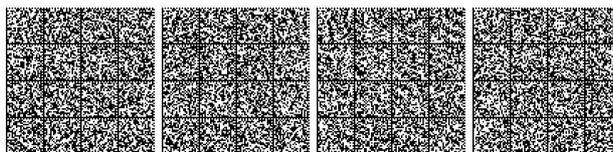
Le questioni - come sintetizzate nel precedente punto 4.1. - non sono fondate nei sensi appresso indicati.

Dalla formulazione dell'impugnato comma 463 emerge una comune *ratio* delle norme in relazione alle quali sono disposti rinvii e abrogazioni. Essa è rinvenibile in due complementari principi già affermati da questa Corte: *a*) per quel che riguarda il sistema informativo, non sono lesivi dell'autonomia degli enti locali «gli obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati ed informazioni, [...] che debbono necessariamente rispettare criteri di omogeneità ai fini della comparazione e del consolidamento dei dati. E, una volta riconosciuta la competenza del Ministero a provvedere al coordinamento informativo, non ha fondamento la censura secondo cui si attribuirebbe ad esso una potestà [normativa, nel caso in esame] fuori dalle materie di competenza statale esclusiva» (sentenza n. 36 del 2004); *b*) per quel che attiene al sistema sanzionatorio, «[l]a finanza delle Regioni a statuto speciale è [...] parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica» (sentenza n. 425 del 2004). Ne consegue che - anche in relazione al sistema sanzionatorio che costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica - non può essere ipotizzata «una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto [...] che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 425 del 2004).

Ciò è tanto vero che in nessuno degli accordi stipulati dallo Stato con le autonomie speciali in materia di finanza pubblica - e men che meno nei relativi statuti speciali - viene configurata un'esenzione dal sistema informativo nazionale e da quello sanzionatorio riservato agli enti sub-regionali o sub-provinciali che pongono in essere violazioni dei vincoli nazionali ed europei od omettono di perseguire i correlati obiettivi.

Adempimenti, obiettivi e sanzioni devono essere parametrati, nell'ambito delle autonomie speciali, alla peculiare disciplina dei singoli statuti e degli accordi stipulati con lo Stato. Sotto tale profilo, il sistema sanzionatorio nazionale deve essere rapportato alla specifica disciplina degli enti locali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, così come i proventi delle sanzioni eventualmente applicate devono confluire nelle casse regionali, anziché in quelle statali, dal momento che è la Regione stessa a finanziare i medesimi enti locali e a rispondere per il mancato conseguimento dell'obiettivo macroeconomico assegnato su base regionale. Analogo discorso vale per la "certificazione dei saldi" da parte degli enti locali operanti nel territorio dell'autonomia speciale.

Pur dovendosi osservare - con riguardo alla norma impugnata - che «l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione [...] e che] è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrative» (sentenza n. 247 del 2017), è comunque ragionevole dedurre dalla complessa trama della norma impugnata che nessuna delle disposizioni in essa richiamate abbia mai comportato l'esonero, per gli enti territoriali delle autonomie speciali, dagli obblighi informativi relativi alle esigenze della finanza pubblica allargata e neppure dal sistema sanzionatorio delle infrazioni, ferme restando le peculiarità dell'ordinamento finanziario di tali autonomie precedentemente menzionato.



In definitiva, la riconduzione di tutte le disposizioni coinvolte nella formulazione dell'impugnato comma 463 alla medesima *ratio legis*, come sopra specificata, comporta la non fondatezza delle questioni sollevate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

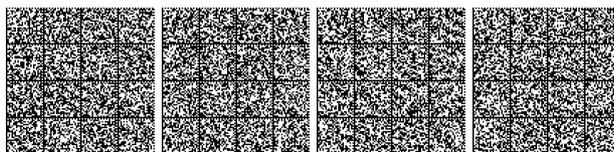
6.2.- In ordine alle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del primo, secondo e quarto periodo del successivo comma 466 - come sintetizzate nel precedente punto 4.2. - è necessaria una premessa inerente alla pregressa giurisprudenza di questa Corte e al contesto in cui si colloca detta norma.

6.2.1.- Già in precedenza era stato impugnato - con i ricorsi iscritti ai numeri 68, 69, 70, 71 e 74 del registro ricorsi 2016 - l'art. 1, comma 1, lettere *b)*, ed *e)*, della legge n. 164 del 2016, sulla base dell'assunto secondo cui tale norma avrebbe precluso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato alle loro naturali scadenze. Con due distinte sentenze questa Corte aveva respinto tale interpretazione, adottandone un'altra, costituzionalmente orientata.

Quanto all'avanzo di amministrazione, è stato affermato che «[l]e intese [in ordine alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione] costituiscono [...] lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale. [...] [S]e è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare. [...] Alla stregua di tali considerazioni [...] non si è in presenza di una espropriazione dei residui di amministrazione. [...] Egualmente infondata è l'ulteriore censura della Regione, secondo cui la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando, così, la sua autonomia finanziaria. La disposizione, in effetti, dà per scontato il vincolo, ma ciò fa solo nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa» (sentenza n. 252 del 2017) e che «gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà - e non l'obbligo - di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali» (sentenza n. 247 del 2017).

Per quel che riguarda il fondo pluriennale vincolato, nella medesima pronuncia era stato ribadito che «accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato. [...] L]a qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione - ancorché contenuta nella legge rinforzata - ne possa implicare un'eterogeneità semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione» (sentenza n. 247 del 2017).

Quanto, infine, ai contenuti della "legge rinforzata", era stato affermato che la stessa individua le modalità di perseguimento del "pareggio" (*recte*: equilibrio) di bilancio, come enunciato all'art. 81 Cost., ma non può ridefinirlo attraverso indiretti tecnicismi contabili, perché tale interpretazione «non risulta neppure in linea con i precetti di copertura e di equilibrio contenuti nell'art. 81 Cost. Il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate. Tale copertura avviene attraverso l'accantonamento e il conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati. La ventilata possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione di tali spese - nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato - possa essere rimosso *ex lege*, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost. Neppure la legge rinforzata potrebbe introdurre una statuizione di tal genere: quest'ultima colliderebbe con il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell'autorizzazione fino a quello dell'erogazione. In definitiva, la disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza non può prescindere dai profili giuridici inerenti alla gestione dei cespiti attivi e passivi e, di conseguenza, dal risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione. Ove fosse condivisa la lettura delle ricorrenti, il concetto di equilibrio dei singoli bilanci pubblici sarebbe sottomesso a una serie di potenziali variabili normative che metterebbero in crisi non solo l'equilibrio patrimoniale dell'ente, ma la sua stessa immagine di soggetto operante sul mercato in qualità di committente» (sentenza n. 247 del 2017).



Corollario di tali pronunce è che - ove le norme contenute nella legge rinforzata, o comunque riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, precludessero l'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali - il cosiddetto pareggio verrebbe invece a configurarsi come "attivo strutturale inertizzato", cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli artt. 81 e 97 Cost.

Tenuto conto che le spese di natura pluriennale coincidono quasi specularmente con le risorse destinate agli investimenti, verrebbe, tra l'altro, contraddetto il principio di anticiclicità delle politiche di bilancio introdotto dal nuovo art. 81, primo comma, Cost., poiché per contrastare le fasi avverse del ciclo economico non potrebbero essere impiegate nemmeno le risorse già disponibili per gli investimenti.

Infine, per quel che riguarda i tecnicismi contabili inerenti alle rilevazioni statistiche in ambito nazionale ed europeo, questa Corte ha affermato che essi possono essere elaborati liberamente dal legislatore purché la loro concatenazione non alteri concetti base dell'economia finanziaria quali «risultato di amministrazione» e «fondo pluriennale vincolato» e, più in generale, non violi i principi costituzionali della copertura delle spese, dell'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e della "chiamata" degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito (art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.).

È stato in proposito chiarito che «[l]'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso tecnico-contabile, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre devono ritenersi inalterate e intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza. Gli aggregati in discussione - è bene ricordarlo - non esauriscono la consistenza del bilancio degli enti territoriali per cui, ove non specificamente ivi inserito, il fondo pluriennale vincolato può trovare allocazione e gestione conforme in diversa partita contabile» (sentenza n. 247 del 2017).

6.2.2.- Tanto premesso, le questioni proposte dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 466, primo, secondo e quarto periodo, della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sono anzitutto ammissibili, in quanto è correttamente prospettata la ridondanza della pretesa violazione sulla loro autonomia.

Esse sono inoltre fondate in riferimento ai citati parametri, nonché all'art. 119 Cost. Il menzionato comma 466 è illegittimo nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio le spese vincolate nei precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza. È illegittimo altresì nella parte in cui non prevede che l'impiego dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio del bilancio di competenza.

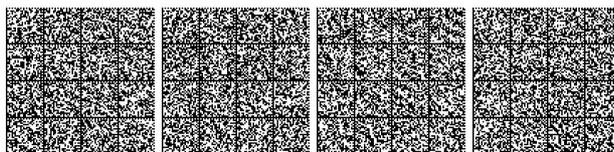
Una lettura logico-sistematica della disposizione induce a ritenere che - a differenza di quanto ritenuto nelle richiamate sentenze n. 247 e n. 252 del 2017 di questa Corte in ordine all'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2016 - non è possibile un'interpretazione adeguatrice della stessa.

La norma stabilisce che «[a] decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Essa, dando attuazione al contenuto delle disposizioni precedentemente oggetto di interpretazione adeguatrice, stabilisce che dal 2020 «tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

La pur ambigua formulazione lascia intendere che le somme vincolate nei precedenti esercizi, siano esse provenienti dall'avanzo o dagli altri cespiti soggetti a utilizzazione pluriennale, debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza.

Si tratta di una precisazione semantica e funzionale incompatibile con l'interpretazione adeguatrice seguita nella sentenza n. 247 del 2017 di questa Corte.



Ciò significa che, a differenza di quanto consentito fino al 2019, per il 2020 (esercizio finanziario che viene già in rilievo per effetto della programmazione triennale 2018-2020) gli enti territoriali sarebbero astretti tra due alternative, entrambe non conformi ai principi contenuti nei parametri evocati dalle ricorrenti: *a)* rinuncia a onorare gli impegni e le obbligazioni passive previste dal fondo pluriennale vincolato a far data dal 2020; *b)* ricerca di una nuova copertura per impegni e obbligazioni già perfezionati negli anni precedenti secondo una scansione pluriennale inscindibilmente collegata al programma realizzativo degli investimenti e degli interventi aventi cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario (per naturale articolazione, il fondo pluriennale vincolato e l'avanzo di amministrazione in esso eventualmente confluito sono serventi a conservare le risorse destinate agli investimenti e agli interventi pluriennali secondo il cronoprogramma della loro esecuzione).

Tale inevitabile preclusione all'interpretazione costituzionalmente orientata viene peraltro confermata dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 20 febbraio 2018, n. 5, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'articolo 1, commi da 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018)», laddove si ribadisce che l'interpretazione adeguatrice di questa Corte vale fino al 2019, mentre per il 2020 dovrebbe entrare in vigore proprio la previsione contestata dalle ricorrenti: «[s]i ritiene che gli strumenti previsti dal legislatore [...] rappresentino un efficace mezzo di utilizzo - e progressivo smaltimento - dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti territoriali, in linea con le interpretazioni della Corte costituzionale espresse nella richiamata sentenza n. 247 del 2017. [...] Il richiamato comma 466 precisa, inoltre, che, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Come già precedentemente evidenziato, per Fondo pluriennale di entrata e di spesa finanziato dalle entrate finali - valido ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica a decorrere dall'esercizio 2020 - si intende il Fondo al netto della quota finanziata dal ricorso all'indebitamento e di eventuali quote derivanti da mutui e prestiti confluite in avanzo di amministrazione».

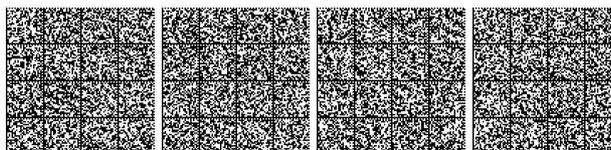
A prescindere dal complesso e non di rado oscuro ordito normativo, in ordine al quale questa Corte ha già rilevato un deficit di trasparenza bisognoso di un tempestivo e definitivo superamento, non v'è dubbio che la mancata previsione della "neutralità finanziaria" per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, comporta un evidente *vulnus* per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 Cost., sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. (equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata: sentenza n. 247 del 2017). Infatti, nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi.

La sottrazione *ex lege* di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto. La riduzione di quelle necessarie per l'attuazione - da parte degli enti territoriali - del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l'autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, «entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni. [...] In tale prospettiva il] principio del buon andamento - ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) - è strettamente correlato alla coerenza della legge [o, nel caso dell'ente locale, della delibera] di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente» (sentenza n. 10 del 2016).

Con riguardo alla fattispecie in esame, la riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali e la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione degli stessi, in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015).

6.2.3.- La complessità della disciplina posta in essere dal legislatore statale e le eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato impongono alcune precisazioni circa gli effetti della presente pronuncia e delle precedenti (sentenze n. 247 e n. 252 del 2017), in ordine agli equilibri della finanza pubblica allargata.

Per quel che riguarda l'impiego dell'avanzo di amministrazione, è stato già affermato che, sia nel caso in cui venga volontariamente destinato a liberare spazi finanziari in ambito regionale (sentenza n. 252 del 2017), sia nel caso in cui venga impiegato dall'ente titolare, il saldo di tali opzioni risulterà comunque pari a zero, poiché entrambe sono ancorate ad una quantità sicura e delimitata, l'avanzo libero (ferma restando l'utilizzazione dell'avanzo vincolato alle scadenze e per gli scopi previsti dal "vincolo"), e, nell'ambito di tale grandezza, si espandono e si riducono in modo complessivamente circoscritto.



Parimenti, il fondo pluriennale vincolato è strutturato proprio in modo da preservare l'equilibrio complessivo tra risorse e fabbisogno di spesa, malgrado l'inevitabile diacronia delle relative transazioni finanziarie nel periodo di attuazione dei singoli progetti (art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»).

È evidente, tuttavia, che gli avanzi di amministrazione degli enti territoriali, impiegabili per liberare spazi finanziari o consentire nuove spese agli enti che ne sono titolari, e le riserve conservate nel fondo pluriennale vincolato devono essere assoggettati a una rigorosa verifica in sede di rendiconto.

Per questo motivo il legislatore ha previsto puntuali controlli di legittimità-regularità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali (procedura di parifica per i rendiconti regionali, controllo ex art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto del 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, sui rendiconti degli enti locali).

Pertanto, le manipolazioni finanziarie del risultato di amministrazione degli enti territoriali sono state recentemente oggetto di pronuncia della Corte di cassazione, la quale le ha inquadrate nelle fattispecie penali di falsità ideologica di cui agli artt. 479 e seguenti del codice penale (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 30 marzo 2018, n. 14617).

Inoltre, questa Corte ha sottolineato (sentenza n. 274 del 2017) che gli avanzi di amministrazione correttamente accertati non possono essere confusi con i saldi di cassa, cioè le liquidità momentanee esistenti in corso di esercizio che talune Regioni hanno utilizzato in passato secondo una prassi che ha prodotto gravi lesioni agli equilibri dei rispettivi bilanci a causa delle mancate verifiche delle relative coperture.

I saldi attivi di cassa, infatti, non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione, in quanto legati a una serie di variabili negative - tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi - in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria dell'ente.

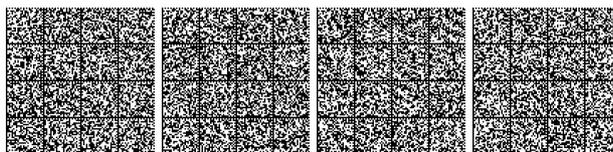
Al contrario, l'avanzo di amministrazione correttamente accertato - come sostenuto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - determina la sussistenza di veri e propri cespiti impiegabili sia direttamente che per liberare spazi finanziari di altri enti, secondo la mutua solidarietà su base regionale.

In definitiva, la tutela del principio di "neutralità finanziaria" rivendicato dalle ricorrenti coincide proprio con la modifica *in parte qua* della disposizione impugnata e, pertanto, alla luce delle esposte considerazioni gli effetti della presente declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 - nei termini precedentemente specificati - non comportano aggravii alle complessive risultanze della finanza pubblica allargata da parte delle gestioni di bilancio degli enti territoriali.

6.2.4.- Restano assorbite le ulteriori censure rivolte al citato comma 466.

6.3.- Le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016 e quella sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia verso il comma 483 in correlazione con tale disposizione (considerato 4.4) sono fondate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui si prevede che gli importi delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali vengano versati nel bilancio statale anziché in quello delle predette autonomie speciali.

La disposizione impugnata stabilisce che, «[a]i sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del presente articolo: a) l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le province della Regione siciliana e della regione Sardegna sono assoggettate alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo. Gli enti locali delle regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le riduzioni di cui ai precedenti periodi assicurano il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, articolo 2. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228; b) nel triennio successivo la regione o la provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del



bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale [...].».

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

Se l'indefettibilità di un comune regime sanzionatorio - pur articolato nel tempo in modo mutevole in ragione dei profili tecnici attuativi dei vincoli europei e nazionali - per tutti gli enti locali interessati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica spiega per quale motivo non venga in rilievo nella sua determinazione la competenza del legislatore provinciale, ciò non comporta che il legislatore statale possa prescrivere che l'importo delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali delle autonomie speciali - cui è demandato, nell'ambito della propria competenza in materia di finanza locale, il finanziamento dei propri enti e la responsabilità dell'obiettivo macroeconomico assegnato - debba confluire nelle casse dello Stato anziché in quelle delle autonomie stesse.

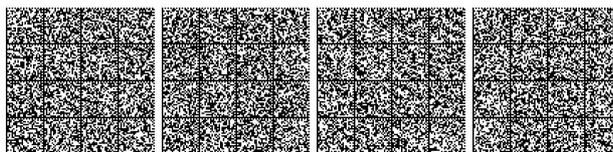
La disposizione impugnata deve essere quindi dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua* in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., "coordinamento della finanza pubblica".

6.3.1.- Restano assorbite le ulteriori censure rivolte dalle Province autonome all'art. 1, comma 475, della legge n. 232 del 2016.

6.4. - Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016, anche in combinato disposto col precedente comma 479, lettera a), in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, all'art. 9, comma 4, della legge n. 243 del 2012 e ai rispettivi parametri statuari, non sono fondate nei sensi appresso indicati.

L'art. 1, comma 479, della legge n. 232 del 2016, per la parte che qui interessa, prevede che «a) alle regioni che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, sono assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera b), per essere destinate alla realizzazione di investimenti. L'ammontare delle risorse per ciascuna regione è determinato mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni concernenti il monitoraggio al 31 dicembre del saldo di cui al comma 466 e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e in termini di cassa, secondo le modalità previste dai decreti di cui al comma 469. Ai fini del saldo di cassa rileva l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate al medesimo esercizio [...].».

L'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016 stabilisce che «[p]er le regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».



Le censure sono proposte dalle ricorrenti in via cautelativa, qualora non si ritenesse prevalente la clausola di “non applicabilità” contenuta nel comma 483 - peraltro abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2018 - laddove si dovesse intendere che le autonomie speciali siano coinvolte nel sistema sanzionatorio previsto dal comma 475 ma non in quello premiale, previsto dal comma 479.

A prescindere dall’incerto orientamento legislativo in materia di clausole di salvaguardia, che caratterizza il delicatissimo settore delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, la disposizione impugnata è suscettibile di applicazione alle autonomie speciali ricorrenti soltanto nei sensi precedentemente specificati. Le ricorrenti operano - come già precisato - in un regime che è eterogeneo ed esterno rispetto all’ordinario sistema di finanziamento degli enti locali, ma non sono esentate dal sistema sanzionatorio generale. Valgono sul punto anche le precedenti osservazioni di cui al considerato 6.3 in ordine alla soggezione delle autonomie speciali al sistema sanzionatorio, pur nella peculiarità delle rispettive regole di finanza pubblica.

In definitiva, dalle esposte considerazioni deriva inequivocabilmente che le autonomie ricorrenti - mentre sono soggette ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista - non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l’incameramento dell’importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali. Dal che deriva la non fondatezza delle questioni in esame.

6.5.- La questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016, promossa in riferimento all’art. 136 Cost. per violazione del giudicato costituzionale relativo alla sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte, deve essere anteposta, rispetto alle altre, in quanto riveste carattere di priorità logica, proprio perché «attiene all’esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2017, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010)» (sentenza n. 231 del 2017).

La ricorrente ritiene che detta disposizione riproduca la medesima norma, in tema di relazioni economico-finanziarie con lo Stato - l’art. 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» - già dichiarata illegittima (sentenza n. 188 del 2016) nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

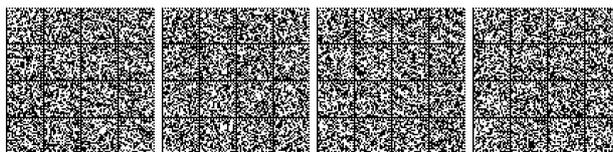
La questione è fondata.

In tema di violazione del giudicato costituzionale, questa Corte «ha già precisato (*ex plurimis*, sentenze n. 250 e n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta una disposizione intenda “mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 72 del 2013), ovvero “ripristinare o preservi l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale” (sentenza n. 350 del 2010). Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una “mera riproduzione” (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 231 del 2017).

La disposizione impugnata prevede che «[i]l Ministero dell’economia e delle finanze e la regione Friuli Venezia Giulia procedono, mediante intesa da raggiungere entro il 30 giugno 2017, alla verifica della misura degli accantonamenti effettuati nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell’articolo 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per gli anni dal 2012 al 2015, per effetto delle modifiche intervenute rispetto all’anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare».

L’art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 era stato dichiarato illegittimo nella parte riferita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - dopo un’analitica istruttoria finanziaria effettuata in contraddittorio con le parti (ordinanza istruttoria del 14 gennaio 2016) - dalla sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte per violazione del principio di neutralità degli effetti fiscali della riforma in tema di relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, principio fissato dal combinato dei commi 157 e 159 dell’art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», norme interposte in relazione ai profili attuativi di detta riforma. Ciò in quanto il legislatore statale, anziché conguagliare il preventivo accantonamento secondo il gettito effettivamente maturato dopo la sostituzione dell’ICI con l’imposta municipale propria (IMU) aveva «proceduto in via unilaterale mediante la stabilizzazione dell’accantonamento, determinato su base esclusivamente estimatoria. Avendo la ricorrente richiamato il criterio di neutralità previsto dal combinato dei suddetti commi 157 e 159, è in relazione a questi ultimi che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata» (sentenza n. 188 del 2016).

La declaratoria di incostituzionalità era sorretta da plurime ragioni, tra le quali è utile ricordare «b) la norma impugnata non configura[va] l’accantonamento come istituto provvisorio suscettibile di rideterminazione, nel senso già precisato da questa Corte con la sentenza n. 77 del 2015; c) non [era] stato rispettato il principio di neutralità degli



effetti della riforma nell'ambito delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; d) la norma impugnata non prevede[va] l'ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito, necessari per compiere le operazioni di conguaglio, stabilizzare e mettere a regime le entrate fiscali della Regione e dei propri enti locali. [...] In ordine alle dichiarate illegittimità sono necessarie alcune precisazioni circa gli effetti dalle stesse prodotti sul meccanismo dell'accantonamento. Quest'ultimo, proprio in base al principio dell'equilibrio dinamico del bilancio, verrà meno a far data dalla pubblicazione della presente sentenza, fermo restando tuttavia che per i decorsi esercizi gli accantonamenti effettuati in via preventiva dovranno essere conciliati con i dati del gettito fiscale accertato, restituendo alla Regione ricorrente le somme trattenute in eccedenza» (sentenza n. 188 del 2016).

La norma in esame - anziché prevedere i termini finanziari iniziali e finali di paragone del conguaglio tra le somme accantonate e il gettito effettivamente accertato, idonei a rendere effettivamente neutrali gli effetti della riforma fiscale - ripropone quale termine "convenzionale" «per gli anni dal 2012 al 2015» il gettito 2010, cioè il meno favorevole alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in ragione delle "oscillazioni" del gettito fiscale di tale Regione, dipendenti, tra l'altro, dalla sua posizione transfrontaliera.

Al di là del fatto che il conguaglio deve avvenire su dati reali e non teorici per tramutare l'accantonamento in contributo definitivo per la finanza statale, è chiaro che, nel caso in esame, il legislatore statale ha perseguito - sia pure attraverso una diversa tecnica normativa - lo stesso risultato cui tendeva la norma dichiarata illegittima con la sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte (in senso conforme, sentenza n. 231 del 2017).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'impugnato comma 519, perseguendo esiti corrispondenti a quelli dell'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013, già ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 188 del 2016 di questa Corte nella parte riferita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, contrasta con l'art. 136 Cost., violando il giudicato costituzionale.

Esso, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo poiché determina il contributo definitivo agli obiettivi di finanza pubblica dovuto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento alle risultanze del gettito 2010, anziché a quelle degli esercizi in cui sono stati effettuati gli accantonamenti, e non prevede che la determinazione dei relativi conguagli sia effettuata in contraddittorio con la Regione stessa, attraverso la condivisione dei dati fiscali analitici, relativi ai periodi di imposizione soggetti agli accantonamenti interessati al conguaglio.

6.5.1.- Restano assorbite le altre censure relative all'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

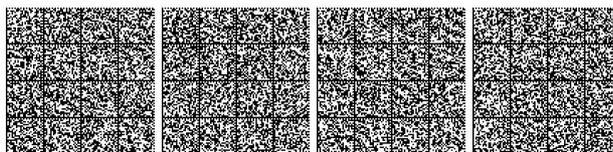
riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza;*

2) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lettere a) e b), della legge n. 232 del 2016 nella parte in cui prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali;*

3) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 519, della legge n. 232 del 2016;*

4) *dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione, nonché agli artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;*



5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 479, lettera a), e 483, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., agli artt. 81 e 97 Cost., all'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e all'art. 9, comma 4, 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 autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180101

N. 102

Sentenza 21 marzo - 17 maggio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Deturpamento e imbrattamento di beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati fuori dei casi di cui all'art. 635 cod. pen. - Trattamento sanzionatorio.

– Codice penale art. 639, primo e secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 639, primo e secondo comma, del codice penale, promossi dai Tribunali ordinari di Milano e di Aosta, con ordinanze del 26 aprile 2016 e del 1° febbraio 2017, iscritte rispettivamente al n. 120 del registro ordinanze 2016 e al n. 85 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2016, e n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2017.



Visti l'atto di costituzione di Trenitalia spa, nonché gli atti di intervento del Comune di Milano e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo e nella camera di consiglio del 21 marzo 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Giulio Enea Vigevani per Trenitalia spa, Maria Rosa Sala per il Comune di Milano e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 aprile 2016 (r.o. n. 120 del 2016), il Tribunale ordinario di Milano ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede che per il deturpamento o l'imbrattamento di beni immobili o di mezzi di trasporto pubblici o privati si applica - anche quando il fatto non è commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 cod. pen. - la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da euro trecento a euro mille, anziché la sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata: *a)* del delitto di deturpamento e imbrattamento continuato di cose altrui (artt. 81 e 639, secondo comma, cod. pen.), per aver apposto, con vernice non biodegradabile, una scritta su nove immobili siti in varie zone della città di Milano; *b)* del delitto di danneggiamento aggravato continuato (artt. 81 e 635, commi primo e secondo, numero 3, in relazione all'art. 625, numero 7, cod. pen.), per aver deteriorato tre vetture ferroviarie apponendovi una scritta parimente indelebile, con l'aggravante di aver commesso il fatto su beni esposti per necessità e consuetudine alla pubblica fede e destinati, comunque sia, a pubblico servizio o a pubblica utilità.

Il rimettente rileva che la responsabilità dell'imputato per i fatti ascrittigli deve ritenersi provata, all'esito dell'istruzione dibattimentale. Da questa sarebbe, peraltro, anche emerso che i fatti sono stati commessi senza violenza alla persona o minaccia, fuori da manifestazioni pubbliche e senza dar luogo a interruzione di servizi pubblici o di pubblica necessità.

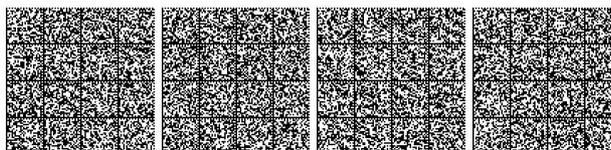
Ciò premesso, il giudice *a quo* reputa che il fatto oggetto del secondo capo di imputazione, relativo all'apposizione della scritta sulle vetture ferroviarie, debba essere riqualificato anch'esso come imbrattamento di cose altrui, punibile ai sensi dell'art. 639, secondo comma, cod. pen. Pertanto, con riguardo a tutti i fatti per cui si procede, il Tribunale rimettente sarebbe chiamato a irrogare le sanzioni penali previste dalla disposizione censurata.

Non potrebbe essere, infatti, recepita la tesi del difensore dell'imputato, secondo la quale la parziale abrogazione del reato di cui all'art. 635 cod. pen., operata dal 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), avrebbe determinato l'abrogazione tacita della figura criminosa prevista dall'art. 639 cod. pen., in quanto speciale rispetto alla prima. A prescindere dal rilievo che tra le due disposizioni intercorrerebbe un rapporto, non di specialità, ma di sussidiarietà espressa, non sussisterebbero, comunque sia, i presupposti del ventilato fenomeno di abrogazione tacita, ossia l'incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o l'introduzione di una nuova legge che regoli l'intera materia disciplinata dalla legge anteriore.

Di qui, dunque, la rilevanza della questione.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come l'art. 2, comma 1, lettera *l)*, del d.lgs. n. 7 del 2016, sostituendo l'art. 635 cod. pen., abbia operato una parziale depenalizzazione della fattispecie criminosa, finitima e più grave, del danneggiamento. A seguito della novella, la condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui manterrebbe - secondo il rimettente - rilievo penale nei soli casi in cui il fatto sia commesso «con violenza alla persona o con minaccia ovvero in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'articolo 331».

Fuori da tali ipotesi, le condotte di danneggiamento resterebbero soggette a una semplice sanzione pecuniaria civile. Infatti, l'art. 3 del d.lgs. n. 7 del 2016 stabilisce che «[i] fatti previsti dall'articolo seguente, se dolosi, obbligano, oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno secondo le leggi civili, anche al pagamento della sanzione pecuniaria civile ivi stabilita». A propria volta, l'art. 4, comma 1, lettera *c)*, del medesimo decreto legislativo sottopone alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila «chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, al di fuori dei casi di cui agli articoli 635, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale».



Di contro, il censurato art. 639, secondo comma, cod. pen. - rimasto invariato - continua a punire indistintamente chi deturpa o imbratta beni immobili o mezzi di trasporto, pubblici o privati, con la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da euro trecento a euro mille.

Ad avviso del giudice *a quo*, un simile assetto sanzionatorio si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost.

Come attesta la clausola di riserva con cui l'art. 639 cod. pen. esordisce («fuori dei casi preveduti dall'articolo 635»), il reato di deturpamento e imbrattamento ha carattere sussidiario rispetto a quello di danneggiamento, punendo una forma di offesa meno intensa del medesimo bene giuridico. Il danneggiamento, infatti, richiede - secondo le indicazioni della giurisprudenza di legittimità - che l'agente abbia diminuito in modo apprezzabile il valore della cosa altrui, o ne abbia impedito l'uso, mentre il deturpamento o imbrattamento si configura in presenza di una alterazione temporanea o superficiale della cosa, il cui aspetto originario è, comunque sia, facilmente reintegrabile.

Per effetto della riforma operata dal d.lgs. n. 7 del 2016, si sarebbe quindi prodotto un risultato palesemente irragionevole, quanto ai fatti commessi senza violenza alla persona o minaccia, fuori da manifestazioni pubbliche e senza determinare un'interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità. Chi realizza la forma di offesa più intensa dell'interesse protetto - il danneggiamento - soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila; chi realizza quella meno intensa - il deturpamento o l'imbrattamento - è invece punito con la reclusione da uno a sei mesi o con la multa da euro trecento a euro mille, e dunque in modo più severo.

L'intervento attuabile, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, onde ripristinare la razionalità del sistema, sarebbe quello di sottoporre il deturpamento e l'imbrattamento di beni immobili o di mezzi di trasporto, pubblici o privati, alla sanzione pecuniaria civile attualmente prevista per i fatti di danneggiamento non costituenti reato. Rimarrebbe, poi, compito del giudice far emergere il diverso disvalore delle condotte in sede di commisurazione in concreto della sanzione tra il minimo e il massimo edittale. Tale soluzione, se pure non conforme all'assetto delineato originariamente dal legislatore - caratterizzato da risposte sanzionatorie «scaglionate» per i fatti in questione - consentirebbe, comunque sia, di rimuovere l'attuale, arbitraria sperequazione sanzionatoria, senza implicare una libera rimodulazione della sanzione per la violazione meno grave, non consentita alla Corte costituzionale, in quanto invasiva della discrezionalità legislativa. La Corte potrebbe, infatti, «intervenire secondo lo schema delle «rime obbligate»», utilizzando come *tertium comparationis* la previsione dell'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016.

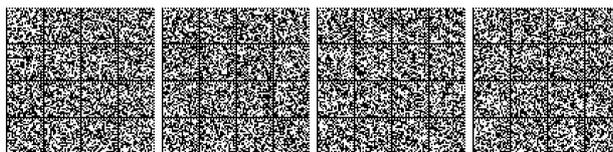
1.2.- Si è costituita Trenitalia spa, parte civile nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

Secondo la parte costituita, la mancata depenalizzazione del reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui sarebbe frutto, non di mera dimenticanza, ma di consapevole scelta legislativa: scelta che si sottrarrebbe al sindacato della Corte costituzionale, costituendo esercizio non manifestamente irragionevole o arbitrario dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio degli illeciti.

Il d.lgs. n. 7 del 2016 si è limitato, infatti, a depenalizzare il solo danneggiamento semplice, contemplato dal previgente art. 635, primo comma, cod. pen. Resta invece punito con la reclusione da sei mesi a tre anni non soltanto il danneggiamento attuato con le modalità cui fa riferimento il giudice rimettente, ma anche il danneggiamento delle cose indicate dal secondo comma del novellato art. 635 cod. pen., tra cui - per effetto del richiamo all'art. 625, primo comma, numero 7), cod. pen. - le cose esposte per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede, o destinate a servizio pubblico o a pubblica utilità, come, ad esempio, il materiale ferroviario oggetto dei fatti per cui si procede nel giudizio *a quo*.

Sarebbe, pertanto, ben comprensibile la mancata depenalizzazione della fattispecie del deturpamento o imbrattamento di cose altrui, e in particolare di beni immobili o mezzi di trasporto: fattispecie che, se pure produttiva di una lesione meno intensa «a livello puramente materiale» di quella recata dalle condotte represses dall'art. 635 cod. pen., inciderebbe però su una pluralità di beni giuridici, facenti capo «non solo al singolo ma all'intera comunità», quali l'igiene e il decoro urbano. Il vigente testo dell'art. 639 cod. pen. è frutto, infatti, della riscrittura operata dall'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), con lo specifico intento di inasprire il trattamento sanzionatorio nei confronti di atti vandalici assai diffusi e idonei a determinare «gravi forme di degrado urbano», tra i quali assume un ruolo di primo piano proprio la pratica cosiddetta del «writing».

La questione sarebbe inammissibile - secondo Trenitalia - anche in ragione del carattere «altamente «creativo»» dell'intervento richiesto dal giudice *a quo*. Il rimettente non lamenta, infatti, che fattispecie omogenee siano trattate in modo diverso, ma che condotte meno gravi siano punite più severamente di condotte più gravi. In questa cornice, la Corte costituzionale non avrebbe punti di riferimento per ridefinire il «compasso edittale» della fattispecie prevista dalla norma censurata, la quale, in base alla stessa prospettiva del rimettente, sarebbe meritevole di una sanzione inferiore - e non già eguale - a quella del danneggiamento semplice.



1.3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Secondo la difesa dell'interveniente, la previsione di una sanzione più severa per le condotte di deturpamento e imbrattamento, nonostante la loro minore offensività rispetto a quelle di danneggiamento, sarebbe giustificata dall'esigenza di contrastare fenomeni di illegalità diffusa che aggravano il degrado dei centri urbani. Si tratterebbe, dunque, di una scelta di politica criminale non manifestamente irragionevole e, come tale, non censurabile per violazione dell'art. 3 Cost.

1.4.- È intervenuto anche il Comune di Milano, il quale ritiene la questione manifestamente infondata, in quanto basata su una analisi parziale, e perciò inesatta, del quadro normativo di riferimento. Nel denunciare la violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente avrebbe tenuto conto, infatti, unicamente della previsione del primo comma dell'art. 635 cod. pen., come sostituito dal d.lgs. n. 7 del 2016, trascurando completamente quella del secondo comma, che punisce tuttora con la reclusione da sei mesi a tre anni chi - anche in assenza di violenza alla persona o minaccia e delle altre condizioni indicate nel primo comma - danneggia una serie di beni, tra i quali gli immobili pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto, le cose di interesse storico o artistico ovunque ubicate, gli immobili compresi nel perimetro dei centri storici, gli immobili i cui lavori di costruzione, ristrutturazione, recupero o risanamento sono in corso o risultano ultimati, e le altre cose indicate nel numero 7) del primo comma dell'art. 625 cod. pen.

La sperequazione denunciata dal giudice *a quo* si rivelerebbe, pertanto, insussistente. Le condotte che determinano un'offesa più grave (danneggiamento dei beni ora indicati) risultano, infatti, sanzionate con pena più severa rispetto a quelle che causano un minore nocumento (deturpamento o imbrattamento di beni immobili o di mezzi di trasporto, pubblici o privati, nonché di cose di interesse storico o artistico, puniti dall'art. 639, secondo comma, cod. pen., rispettivamente, con la reclusione da uno a sei mesi o la multa da euro trecento a euro mille, e con la reclusione da tre mesi a un anno e la multa da euro mille a euro tremila).

1.5.- Trenitalia spa ha depositato una memoria, insistendo nelle conclusioni già formulate.

Nell'atto difensivo, si pone in particolare l'accento sulla disomogeneità delle fattispecie poste a raffronto dal rimettente, in quanto rispondenti «a finalità di prevenzione diverse». Già prima del d.lgs. n. 7 del 2016 i due illeciti erano, del resto, strutturati in modo differenziato: il danneggiamento di immobili altrui era, infatti, punibile a querela, mentre il deturpamento e l'imbrattamento di essi erano perseguibili d'ufficio; tanto l'art. 635, quanto l'art. 639 cod. pen. contemplavano, inoltre, fattispecie "semplici" e ipotesi di condotta più gravi, per le quali era comminata una pena più severa: queste ultime non erano, tuttavia, speculari, ma congegnate in modo diverso per ciascun illecito.

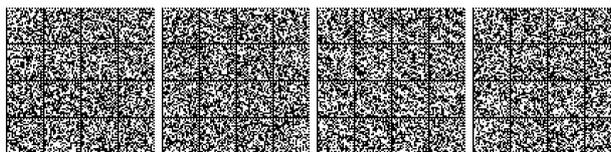
In ogni caso, poi, la questione poggerebbe su un presupposto interpretativo errato, non avendo il rimettente affatto considerato la previsione del secondo comma del vigente art. 635 cod. pen., a mente della quale - indipendentemente dalle modalità della condotta - conserva rilevanza penale il danneggiamento di tutto un complesso di cose altrui. L'errata ricostruzione del quadro normativo renderebbe incongrua la pronuncia richiesta alla Corte, rispetto alla stessa prospettazione del giudice *a quo*. L'ipotetico accoglimento della questione comporterebbe, infatti, la depenalizzazione di tutte le condotte di deturpamento e imbrattamento "semplice", anche se relative alle cose indicate dal secondo comma dell'art. 635 cod. pen.: esito, questo, irragionevole proprio nell'ottica dell'equiparazione sanzionatoria propugnata dal rimettente.

1.6.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, insistendo affinché la questione sia dichiarata non fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato rimarca, del pari, la non comparabilità delle due fattispecie in discussione, a fronte dell'eterogeneità degli interessi da esse rispettivamente protetti: la salvaguardia dell'estetica e della nettezza delle cose altrui, nell'ipotesi del deturpamento e dell'imbrattamento; il generico interesse all'inviolabilità del patrimonio, nel caso del danneggiamento.

2.- Con ordinanza del 1° febbraio 2017 (r.o. n. 85 del 2017), il Tribunale ordinario di Aosta ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, primo comma, cod. pen., nella parte in cui stabilisce che chiunque, fuori dai casi previsti dall'art. 635 del medesimo codice, deturpa o imbratta cose mobili altrui, è punito, a querela della persona offesa, con la multa fino a euro 103, anziché con la sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila.

2.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito, quale giudice di appello, del processo penale nei confronti di due persone, imputate dei reati di ingiuria e di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, per avere, in concorso tra loro, imbrattato una autovettura e offeso l'onore e il decoro del suo proprietario, con atti a carattere dispregiativo. Secondo l'ipotesi accusatoria, gli imputati avrebbero sputato ripetutamente sul parabrezza dell'autovettura della persona offesa, lasciando evidenti segni di saliva lungo il vetro, appeso al tergicristallo del lunotto posteriore un assorbente igienico usato e imbrattato di sostanza rossa - presumibilmente sangue - le maniglie delle portiere anteriori e il vetro della portiera anteriore destra. Fatti, questi, commessi il 27 settembre 2009.



Con sentenza del 29 aprile 2016, il Giudice di pace di Aosta aveva assolto gli imputati dal delitto di ingiuria, non essendo il fatto più previsto come reato a seguito della depenalizzazione di tale figura criminosa disposta dal d.lgs. n. 7 del 2016, mentre li aveva condannati alla pena di euro 103 di multa ciascuno - oltre al pagamento di una provvisoria in favore della persona offesa, costituitasi parte civile - in relazione al reato di cui all'art. 639, primo comma, cod. pen.

Avverso la sentenza avevano proposto appello gli imputati, lamentando che il primo giudice avesse pronunciato condanna per un delitto perseguibile a querela - quale quello previsto dalla norma censurata - pur in difetto di tale condizione di procedibilità, che avesse erroneamente valutato le prove assunte e che avesse liquidato una provvisoria di importo eccessivo.

Ciò premesso, il rimettente osserva come la questione debba ritenersi rilevante, giacché, ove la disposizione denunciata non fosse dichiarata illegittima nei termini richiesti, esso giudice *a quo* «potrebbe essere tenuto a confermare la sentenza di primo grado», proprio in relazione al reato della cui legittimità costituzionale egli dubita.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva come, prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 7 del 2016, la tutela della proprietà, sotto il particolare aspetto della salvaguardia dell'integrità delle cose rispetto alle aggressioni provenienti da terzi, fosse affidata intieramente allo «strumento penale». In particolare, tale tutela era demandata alle previsioni punitive degli artt. 635 e 639 cod. pen., le quali, anche a mezzo di un «nutrito corredo di circostanze aggravanti», delineavano una progressione della risposta sanzionatoria correlata alla crescente gravità delle offese.

Questo quadro è stato profondamente innovato dal d.lgs. n. 7 del 2016, il cui art. 2, comma 1, lettera l), sostituendo l'art. 635 cod. pen., ha circoscritto la rilevanza penale della condotta di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui ai soli casi in cui il fatto sia commesso con determinate modalità di azione (primo comma del nuovo art. 635 cod. pen.) o su determinati beni (secondo comma dello stesso art. 635 cod. pen.). In ogni altra ipotesi, le condotte di danneggiamento soggiacciono, in forza degli artt. 3 e 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016, alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila.

Per converso, l'art. 639 cod. pen. - non inciso dalla novella - continua a punire, al primo comma, con la multa fino a euro 103 chi, fuori dei casi previsti dall'art. 635 cod. pen., deturpa o imbratta cose mobili altrui, mentre al secondo comma minuzia tuttora una pena più severa (reclusione da uno a sei mesi o multa da euro trecento a euro mille) per chi deturpa o imbratta beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati.

Ad avviso del giudice *a quo*, in un simile contesto, la perdurante rilevanza penale delle condotte indicate nel primo comma dell'art. 639 cod. pen. risulterebbe incompatibile con l'art. 3 Cost.

Alla luce della clausola di riserva presente nella norma censurata e delle indicazioni della giurisprudenza di legittimità, il reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui si connota, infatti, come sussidiario rispetto a quello di danneggiamento, punendo aggressioni di minore intensità al medesimo bene giuridico. Sarebbe, perciò, manifestamente irragionevole che le condotte di deturpamento e imbrattamento continuino a costituire reato, quando invece quelle di danneggiamento - che recano un'offesa più grave al patrimonio - integrano un semplice illecito civile, punito con sanzioni di carattere pecuniario e, dunque, in modo più lieve.

La norma censurata dovrebbe essere ritenuta, dunque, costituzionalmente illegittima nella parte in cui punisce il deturpamento o l'imbrattamento di cose mobili altrui con la multa fino a euro 103, anziché con la sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila, prevista dall'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016 per i fatti di danneggiamento non costituenti reato ai sensi degli artt. 635, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies cod. pen.

2.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Ad avviso dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza. Nell'ordinanza di rimessione, lo stesso giudice *a quo* ha, infatti, riferito che gli imputati avevano denunciato, come motivo di appello, il difetto di querela: doglianza sulla quale il Tribunale rimettente nulla ha osservato, malgrado il suo carattere assorbente. Discutendosi, infatti, di reato procedibile a querela della persona offesa, ove questa fosse effettivamente mancata, sarebbe divenuto operante l'obbligo di immediata declaratoria della connessa causa di non punibilità, ai sensi dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen.: obbligo che - secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza di legittimità - impedirebbe la proposizione di una questione di legittimità costituzionale, ancorché finalizzata a conseguire un epilogo assolutorio più vantaggioso.

Nel merito, la questione risulterebbe, comunque sia, infondata.

Alla Corte è, infatti, precluso il sindacato sulla scelta delle sanzioni da parte del legislatore, trattandosi di scelta basata su apprezzamenti discrezionali correlati alle specifiche caratteristiche degli illeciti considerati e sulla ponderazione complessiva degli interessi coinvolti, salvo il caso in cui la norma sottoposta a scrutinio contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, comportando ingiustificabili sperequazioni di trattamento fra fattispecie omogenee: ipotesi non ravvisabile nella specie.



Le due fattispecie poste a raffronto dal giudice *a quo* non sarebbero, in effetti, «perfettamente omogenee», essendo connotate - come osserva lo stesso rimettente - da una «progressiva offensività». L'art. 635 cod. pen., quale disposizione principale, reprime infatti «condotte violente o plateali» che incidono sulla cosa altrui, diminuendone il valore in modo apprezzabile o impedendone l'uso; mentre l'art. 639 cod. pen., quale disposizione sussidiaria, preserva il bene giuridico da offese di minore intensità, come l'alterazione temporanea o superficiale della cosa.

Ciò posto, la scelta del legislatore di prevedere un trattamento sanzionatorio più severo per i fatti di deturpamento e imbrattamento di cose mobili sarebbe ragionevole, trattandosi di condotte «caratterizzate da iattanza e spregio [...], che suscitano un giudizio di grave riprovazione ed un corrispondente allarme sociale». La disposizione censurata costituirebbe, quindi, frutto di una legittima opzione di politica criminale, volta a inasprire la risposta repressiva nei confronti di fenomeni di illegalità diffusa e di atti di vandalismo motivati da mero capriccio.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 639, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede che per il deturpamento o l'imbrattamento di beni immobili o di mezzi di trasporto pubblici o privati si applica - anche quando il fatto non è commesso con violenza alla persona o con minaccia, né in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico o del delitto previsto dall'art. 331 cod. pen. - la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da euro trecento a euro mille, anziché la sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, sottoponendo le condotte considerate a una sanzione più severa di quella prevista dall'art. 4, comma 1, lettera c), del 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) nei confronti di chi - sempre in assenza di violenza alla persona o minaccia e al di fuori di manifestazioni pubbliche o della commissione del delitto di cui all'art. 331 cod. pen. - distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui: condotte, queste, che pregiudicano in modo maggiormente significativo il medesimo bene giuridico, con conseguente manifesta irragionevolezza della sperequazione sanzionatoria denunciata.

2.- Il Tribunale ordinario di Aosta solleva, a sua volta, questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, primo comma, cod. pen., nella parte in cui prevede che chiunque, fuori dai casi previsti dall'art. 635 del medesimo codice, deturpa o imbratta cose mobili altrui è punito, a querela della persona offesa, con la multa fino a euro 103, anziché con la sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila.

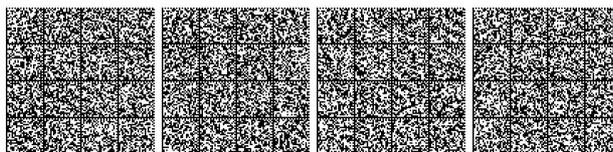
Il giudice *a quo* denuncia, del pari, la violazione dell'art. 3 Cost., reputando manifestamente irragionevole che le condotte dianzi indicate siano trattate in modo peggiore rispetto a condotte che recano un'offesa più intensa allo stesso bene giuridico, quali quelle di chi - fuori dalle ipotesi previste dagli artt. 635, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies cod. pen. - distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui: fatti, questi ultimi, che l'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016 assoggetta a una mera sanzione pecuniaria civile.

3.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni strutturalmente analoghe, relative al regime sanzionatorio dei fatti di deturpamento e imbrattamento di cose altrui delineato da due distinti commi del medesimo articolo del codice penale. I relativi giudizi vanno quindi riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

4.- Ciò posto, la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Milano è inammissibile.

4.1.- Il Tribunale ambrosiano lamenta, nella sostanza, che la fattispecie del deturpamento e imbrattamento di beni immobili e di mezzi di trasporto, pubblici o privati, prevista dal (primo periodo *del*) secondo comma dell'art. 639 cod. pen. (quale risultante per effetto delle modifiche operate dall'art. 3, comma 3, lettera b, della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»), non abbia formato oggetto di un intervento di parziale depenalizzazione - o, per meglio dire, di parziale degradazione in «illecito punitivo civile» - omologo a quello attuato dal d.lgs. n. 7 del 2016 sulla fattispecie, finitima e più grave, del danneggiamento (art. 635 cod. pen.).

L'intervento cui fa riferimento il rimettente si colloca nell'ambito del complesso di misure intese a deflazionare il sistema penale, adottate in attuazione delle deleghe legislative conferite dalla 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). Per il conseguimento dell'obiettivo si è fatto ricorso, nell'occasione, a due distinti strumenti. Il primo è quello - tradizionale - della depenalizzazione, cioè della trasformazione di un insieme di reati in illeciti amministrativi: operazione compiuta, in specie, con il decreto



legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67). Il secondo strumento - del tutto innovativo - è invece quello dell'abrogazione di alcuni reati, con contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a sanzioni pecuniarie civili a carattere punitivo, che si aggiungono all'obbligo delle restituzioni e del risarcimento del danno secondo le leggi civili.

Tra le figure criminose interessate (peraltro, in modo parziale) da questo secondo intervento - operato dal d.lgs. n. 7 del 2016 - figura anche il delitto di danneggiamento, previsto dall'art. 635 cod. pen.

Il giudice *a quo* muove, a tal riguardo, dall'assunto che l'art. 2, comma 1, lettera *l*), del d.lgs. n. 7 del 2016, riscrivendo la norma incriminatrice ora citata, avrebbe limitato la rilevanza penale del danneggiamento di cose mobili o immobili altrui ai soli casi in cui il fatto sia commesso con violenza alla persona o con minaccia, ovvero in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico, o del delitto previsto dall'art. 331 cod. pen. In assenza di tali condizioni, le condotte di danneggiamento resterebbero soggette - secondo il rimettente - a una semplice sanzione pecuniaria civile. Ciò, in virtù di quanto disposto dall'art. 4, comma 1, lettera *c*), del medesimo decreto legislativo, secondo il quale soggiace alla sanzione pecuniaria civile da euro cento a euro ottomila chi - con dolo (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016) - «distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, al di fuori dei casi di cui agli articoli 635, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale».

Sulla base di tale premessa, il giudice *a quo* reputa quindi palesemente irragionevole che l'art. 639, secondo comma, cod. pen. - lasciato immutato dalla novella - continui a configurare come delitto, punito con la reclusione da uno a sei mesi o con la multa da euro trecento a euro mille, il deturpamento o imbrattamento di beni immobili o di mezzi di trasporto, pubblici o privati, ancorché realizzato senza violenza alla persona o minaccia e in assenza delle altre condizioni precedentemente indicate.

Alla luce della clausola di riserva che figura nell'*incipit* dell'art. 639 cod. pen. («fuori dei casi preveduti dall'articolo 635»), la fattispecie del deturpamento e imbrattamento si connoterebbe, infatti, come sussidiaria rispetto a quella del danneggiamento, collocandosi in uno stadio anteriore lungo la linea di progressione dell'offesa del medesimo bene giuridico. Secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, il reato di danneggiamento si distingue, in effetti, da quello di deturpamento o imbrattamento perché, mentre il primo produce una modificazione della cosa altrui, che ne diminuisce in modo apprezzabile il valore o ne impedisce anche parzialmente l'uso, rendendo così necessario un intervento ripristinatorio dell'essenza e della funzionalità della cosa stessa, il secondo determina solo un'alterazione temporanea e superficiale della res, il cui aspetto originario, quale che sia la spesa da affrontare, resta, comunque sia, facilmente reintegrabile (*ex plurimis*, tra le ultime, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 3 febbraio-3 marzo 2016, n. 8826; sezione quinta penale, sentenza 21 maggio-19 settembre 2014, n. 38574). Sarebbe, di conseguenza, apertamente contrario al canone della ragionevolezza che le condotte di deturpamento e imbrattamento restino represses con sanzioni penali, quando i corrispondenti fatti di danneggiamento - latori di un'offesa più grave - vengono sanzionati solo sul piano civile.

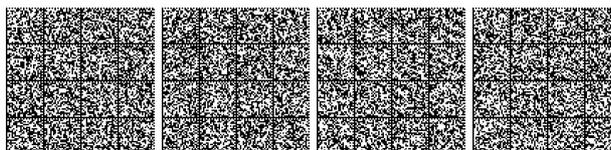
Di qui la richiesta, rivolta a questa Corte, di una pronuncia sostitutiva, che surroghe le sanzioni penali previste dalla norma censurata - quante volte si discuta di fatto commesso senza violenza alla persona o minaccia e in difetto delle altre condizioni a queste assimilate - con la sanzione pecuniaria civile prevista per il danneggiamento non costituente reato.

4.2.- L'assunto "di partenza" del rimettente - riguardo all'attuale perimetro di rilevanza penale del danneggiamento - si rivela, tuttavia, inesatto, in quanto frutto di una lettura incompleta del nuovo testo dell'art. 635 cod. pen.

In ossequio alle indicazioni della legge di delegazione (art. 2, comma 3, lettera a, numero 5, della legge n. 67 del 2014), il d.lgs. n. 7 del 2016 ha, infatti, espunto dal novero dei fatti penalmente significativi solo quelli che integravano il vecchio delitto di danneggiamento semplice, previsto dal primo comma del previgente art. 635 cod. pen., trasformando correlativamente le pregresse ipotesi di danneggiamento aggravato, delineate dal secondo comma, in fattispecie autonome di reato.

In questo contesto, il danneggiamento continua, quindi, a costituire illecito penale - punito con pena più severa di quella prevista dalla norma censurata (reclusione da sei mesi a tre anni) - non solo se commesso con le modalità di azione alle quali fa riferimento il rimettente (primo comma del nuovo art. 635 cod. pen., corrispondente ai numeri 1 e 2 del secondo comma della norma anteriore), ma anche, e comunque sia, se avente ad oggetto tutta una serie di beni, analiticamente elencati (secondo comma del nuovo art. 635 cod. pen., corrispondente ai numeri 3, 4, 5 e 5-bis del secondo comma della norma sostituita).

Agli odierni fini, viene in particolare rilievo la previsione del numero 1) del secondo comma del vigente art. 635 cod. pen., che assoggetta alla pena dianzi indicata chi - indipendentemente dalle condizioni previste dal primo comma - distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili «edifici pubblici o destinati a uso pubblico o



all'esercizio di un culto o cose di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati o altre delle cose indicate nel numero 7) dell'articolo 625».

Il richiamato numero 7) dell'art. 625 cod. pen. prevede, a sua volta, una circostanza aggravante speciale del delitto di furto ove il fatto sia commesso (oltre che «su cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento») su cose «esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza». Secondo l'orientamento giurisprudenziale predominante, tale disposizione deve ritenersi riferibile - anche per quanto attiene al genus delle cose «esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede» - non soltanto ai beni mobili, ma anche ai beni immobili. Ai fini dell'applicazione della norma, infatti, deve aversi riguardo alla qualità, alla destinazione e alla condizione delle cose, e non anche alla natura (mobiliare od immobiliare) delle stesse, che rileva unicamente al fine della realizzazione del delitto di furto (ovviamente ipotizzabile soltanto per i beni mobili), ma non anche in rapporto al danneggiamento (per tutte, tra le molte, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 17 novembre-1° dicembre 2016, n. 51294; sezione seconda penale, sentenza 12 maggio-5 giugno 2009, n. 23550; sezione seconda penale, sentenza 20 novembre 2003-27 gennaio 2004, n. 2889).

Vi è, dunque, in conclusione, un'ampia gamma di ipotesi nelle quali il danneggiamento di beni immobili o di mezzi di trasporto pubblici o privati - vale a dire dei beni il cui deturpamento o imbrattamento è penalmente represso dal denunciato art. 639, secondo comma, cod. pen. - continua a costituire illecito penale (più severamente punito), anche se realizzato senza violenza alla persona o minaccia o condizioni consimili.

4.3.- A fronte di ciò, il petitum del rimettente viene a risultare, quindi, incoerente con il postulato fondante il dubbio di legittimità costituzionale, giusto il quale sarebbe manifestamente irragionevole prevedere sanzioni penali per il deturpamento e l'imbrattamento di cose altrui in situazioni nelle quali il danneggiamento delle medesime cose è soggetto a una mera sanzione pecuniaria civile. In questa prospettiva, infatti, l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale dovrebbe essere limitata ai casi in cui il deturpamento o l'imbrattamento di immobili o di mezzi di trasporto avvenga, non solo in assenza delle modalità di azione indicate nel primo comma del nuovo art. 635 cod. pen., ma altresì su beni diversi da quelli elencati dal secondo comma.

La rilevanza nel giudizio *a quo* di una simile questione resta, peraltro, tutta da dimostrare.

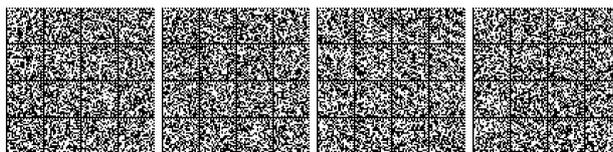
Di certo, la questione non sarebbe rilevante in rapporto ai fatti oggetto del secondo dei due capi di imputazione che il rimettente riferisce essere contestati all'imputato: vale a dire, con riguardo all'imbrattamento mediante vernice di tre vetture ferroviarie che si trovavano collocate in stazioni, scali ferroviari o depositi. Tali vetture sono, infatti, beni destinati a pubblico servizio o a pubblica utilità, e per di più esposti per necessità e consuetudine alla pubblica fede. Di conseguenza, il loro danneggiamento conserva senz'altro rilievo penale.

Con riguardo ai fatti oggetto del primo capo di imputazione - l'imbrattamento di nove immobili ubicati in varie zone del Comune di Milano - occorrerebbe appurare, affinché la questione possa ritenersi rilevante, che i beni imbrattati non ricadano in alcuna tra le numerose categorie di immobili il cui danneggiamento resta anch'esso tuttora sanzionato penalmente dall'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen.: in particolare, che si tratti di immobili non compresi nel perimetro dei centri storici, non pubblici o destinati ad uso pubblico o all'esercizio di un culto, né oggetto di lavori di costruzione, ristrutturazione, recupero o risanamento in corso o ultimati, e neppure di immobili esposti alla pubblica fede (almeno quanto alle parti imbrattate). Tali circostanze non emergono, peraltro, dall'ordinanza di rimessione, la quale non reca indicazioni di sorta al riguardo (anzi, rispetto all'immobile di proprietà del Comune di Milano, risulta il contrario, discutendosi di edificio pubblico).

4.4.- La questione va dichiarata, dunque, inammissibile per erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento da parte del giudice rimettente, alla quale si connette l'inadeguatezza della motivazione sulla rilevanza.

Le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dalla parte costituita Trenitalia spa - relative all'asserita insindacabilità, da parte di questa Corte, della scelta sanzionatoria operata nel frangente dal legislatore, in quanto non manifestamente irragionevole (eccezione che attiene, peraltro, più propriamente al merito della questione), nonché al carattere, in assunto, "creativo" dell'intervento richiesto dal giudice *a quo* - restano assorbite.

5.- Una ragione di inammissibilità simile è riscontrabile anche in rapporto alla questione sollevata dal Tribunale ordinario di Aosta, che investe la previsione punitiva del primo comma dell'art. 639 cod. pen., relativa al deturpamento o imbrattamento di beni mobili (per il quale è prevista la multa fino a 103 euro).



5.1.- Nell'illustrare la nuova configurazione assunta dal delitto del danneggiamento a seguito del d.lgs. n. 7 del 2016, il giudice *a quo* ha, in verità, correttamente richiamato tanto la previsione del primo comma, quanto quella del secondo comma del novellato art. 635 cod. pen. E, però, non ne ha tratto le dovute conseguenze al momento di formulare la propria richiesta.

In questo caso, l'incoerenza "per eccesso" del *petitum* rispetto al postulato che fonda la doglianza (per cui sarebbe manifestamente irragionevole che il deturpamento e l'imbrattamento costituiscano reato, quando invece il danneggiamento soggiace solo a una sanzione civile) risulta persino più marcata. Il rimettente ha, infatti, chiesto a questa Corte di trasformare *sic et simpliciter* il reato di cui all'art. 639, primo comma, cod. pen. in "illecito punitivo civile", senza alcun riferimento limitativo né alle modalità della condotta, né all'oggetto materiale della stessa: laddove, per converso, appare evidente - per quanto in precedenza osservato - che, in base a quella premessa, la pronuncia sostitutiva dovrebbe essere circoscritta ai soli fatti di deturpamento o imbrattamento commessi con modalità o su cose diverse da quelle indicate nei primi due commi dell'art. 635 cod. pen.

Neppure il Tribunale ordinario di Aosta ha, d'altro canto, offerto gli elementi per verificare se la ipotetica declaratoria di illegittimità costituzionale, "ritagliata" in termini logicamente coerenti con il suo postulato fondante, risulti effettivamente rilevante nel processo principale. Il giudice *a quo* non precisa, in specie, se il fatto di imbrattamento per cui si procede sia stato commesso senza violenza alla persona o minaccia o condizioni assimilate, né - soprattutto - se il bene imbrattato esuli dalla platea di quelli enumerati dal secondo comma dell'art. 635 cod. pen.

Nel giudizio principale si discute, in effetti, dell'imbrattamento di un'autovettura e tra le ipotesi nelle quali il danneggiamento conserva rilevanza penale rientra, come già ricordato, quella del danneggiamento commesso su cose esposte, per necessità, per consuetudine o per destinazione, alla pubblica fede (art. 635, secondo comma, numero 1, in riferimento all'art. 625, primo comma, numero 7, cod. pen.). Secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, le autovetture debbono considerarsi cose esposte alla pubblica fede allorché siano parcheggiate sulla pubblica via, o anche in luogo privato, ma aperto al pubblico o, comunque sia, facilmente accessibile da chiunque (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 6 dicembre 2016-8 maggio 2017, n. 22194; sezione quarta penale, sentenza 7-29 dicembre 2016, n. 55227). Ciò, in linea con la *ratio legis*, consistente nella volontà di reprimere con maggior rigore la lesione dell'affidamento che il proprietario o possessore si trova costretto a riporre nel rispetto da parte dei consociati delle cose lasciate costantemente, o per un certo tempo, senza custodia (Corte di cassazione, sezione seconda penale, 3 febbraio-3 marzo 2016, n. 8826; sezione seconda penale, 9 dicembre 2008-9 gennaio 2009, n. 561). Dunque, il danneggiamento di autovetture parcheggiate nei modi dianzi indicati costituisce tuttora reato (in questo senso, Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 14 novembre 2017-25 gennaio 2018, n. 3592).

Ne deriva che, nel caso di specie, la questione - correttamente circoscritta - risulterebbe rilevante solo qualora, all'atto dell'imbrattamento, l'autovettura della persona offesa non fosse parcheggiata nella pubblica via, ovvero in luogo privato aperto al pubblico o, comunque sia, agevolmente accessibile: circostanza che, peraltro, non consta dall'ordinanza di remissione, la quale non fornisce alcuna indicazione riguardo al luogo in cui l'autovettura imbrattata si trovava al momento del fatto.

5.2.- In confronto alla questione in esame, l'insufficienza della motivazione sulla rilevanza sussiste, peraltro, anche sotto un ulteriore e distinto profilo.

L'autovettura è, infatti, un bene riconducibile, per sua natura, al *genus dei* «mezzi di trasporto pubblici o privati», il cui deturpamento o imbrattamento è punito (unitamente a quello dei beni immobili), non già dal censurato primo comma dell'art. 639 cod. pen., ma (e in modo più rigoroso) dal primo periodo del secondo comma dello stesso articolo. Tale previsione punitiva - già vigente alla data di commissione del fatto per cui si procede nel giudizio *a quo* (27 settembre 2009), essendo stata introdotta dalla legge n. 94 del 2009 (entrata in vigore l'8 agosto 2009) - prevale evidentemente, *in parte qua*, in quanto maggiormente specifica, su quella del primo comma, riferita alla generalità dei beni mobili.

Il Tribunale rimettente - chiamato a occuparsi della vicenda quale giudice di appello avverso una sentenza del giudice di pace che aveva condannato gli imputati per il reato di cui al primo comma dell'art. 639 cod. pen. - non ha, tuttavia, indicato le ragioni per quali non abbia ritenuto di dover riquilibrare giuridicamente il fatto, inquadrandolo sotto una previsione punitiva diversa da quella censurata e primo visu più pertinente: operazione la cui ovvia conseguenza sarebbe quella di rendere irrilevante (sotto il profilo dell'*aberratio ictus*) la questione sottoposta all'esame di questa Corte.

5.3.- Anche la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Aosta va dichiarata, dunque, inammissibile.

L'ulteriore eccezione di inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri - legata all'omessa motivazione del giudice *a quo* in ordine al motivo di appello degli imputati inteso a denunciare il difetto di querela - rimane assorbita.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, secondo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 639, primo comma, cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Aosta 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*

Franco MODUGNO, *Redattore*

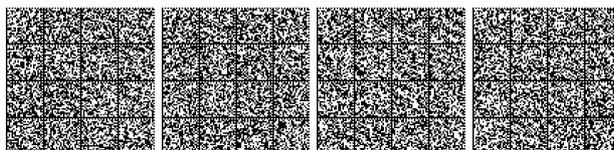
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180102





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 27 aprile 2018
(della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze contenente chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'art. 1, commi da 465 a 508, della legge n. 232 del 2016 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge n. 205 del 2017 (Legge di bilancio 2018) - Utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

– Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 del 2018 (*recte*: del 20 febbraio 2018, n. 5).

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Friuli-Venezia Giulia (cod. fisc. 80014930327), in persona del rappresentante legale *pro tempore*, il vice-presidente della regione Sergio Bolzonello (cod. fisc. BLZ SRG 60A14 G888O), autorizzato con deliberazione della giunta regionale di data 13 aprile 2018, n. 915 (doc. 1), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, come da procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM 45C06 L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via san Gregorio Barbarigo n. 4, tel. 049 660231, telefax per comunicazioni 049 8776503, PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it, e dall'avv. Ettore Volpe (cod. fisc. VLP TTR 57EIl L050S) dell'avvocatura della Regione Friuli-Venezia Giulia, telefax per comunicazioni 040 3772929, PEC ettore.volpe@certregione.fvg.it, con domicilio eletto presso l'ufficio di rappresentanza della regione, in piazza Colonna 355, Roma,

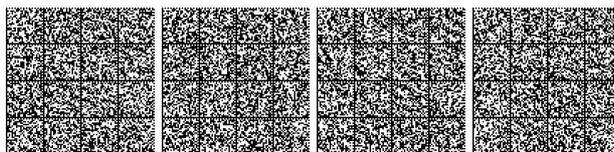
Contro il Presidente del Consiglio di ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, emanare la circolare del 5 del 2018, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'art. 1, commi 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018)» (doc. 2), trasmessa alla Regione Friuli-Venezia Giulia mediante invio con posta elettronica certificata del 21 febbraio 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale del 13 marzo 2018, n. 60 (alle pagine 67 e seguenti), nella parte in cui essa limita ai fini dell'equilibrio di bilancio la possibilità di impiego dell'avanzo di amministrazione all'utilizzazione delle intese e dei patti di solidarietà ovvero alla flessibilità in corso di gestione, e nella parte in cui nelle indicazioni contenute nell'allegato 2 essa esclude l'avanzo vincolato di amministrazione dal prospetto di bilancio.

E per il conseguente annullamento *in parte qua* della predetta circolare, per violazione degli articoli 3, 81, 97 primo e secondo comma, 119 primo, secondo e sesto comma, della Costituzione, anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e dell'art. 136 della Costituzione, per violazione del giudicato costituzionale;

dell'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e degli articoli 9 e 12 della legge n. 243 del 2012, anche in relazione alla sentenza n. 247 del 2017;

degli articoli 7, 25, 48, 49, 51, 52, 63 e 65 dello Statuto regionale, anche in riferimento al decreto legislativo 23 gennaio 1965, n. 114, al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 e al decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, e all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9,

del principio di predeterminazione, di proporzionalità e di temporaneità delle contribuzioni richieste alla Regione autonoma (articoli 3 e 119 Cost; articoli 48 e 49 Statuto regionale; art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012), del principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci (art. 81 Cost. e articoli 7, 25 e 48 Statuto regionale), del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.) e del principio consensualistico (articoli 63 e 65 dello Statuto e art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42).



FATTO

a) Il ricorso in via principale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 71/2016 R.R. e la sentenza n. 247 del 2017.

Il presente ricorso trova il proprio fondamento e le proprie ragioni nel quadro normativo che la Regione Friuli-Venezia Giulia aveva contestato con il ricorso n. 71/2016 R.R. e che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha chiarito con la sentenza n. 247 del 2017.

In particolare, la regione aveva impugnato le limitazioni all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, oltre che quelle all'impiego del fondo pluriennale vincolato, poste dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, modificativo dell'art. 9 della legge rinforzata n. 243 del 2012.

La disposizione impugnata, infatti, elencando in modo apparentemente esaustivo i titoli di entrata e di uscita finali rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio e non menzionando in tale elencazione né l'avanzo di amministrazione, né il fondo pluriennale vincolato, poteva essere intesa in modo che ne sarebbe derivata una surrettizia sottrazione alla regione di tali poste di bilancio, rese indisponibili dalle norme sul pareggio di bilancio.

Questa esegesi della disposizione trovava conferma, per quanto riguarda l'avanzo di amministrazione, nelle norme sui patti di solidarietà contenute nell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, le quali prevedono uno specifico meccanismo per l'utilizzo dell'avanzo di esercizio, che passa per l'approvazione di patti di solidarietà territoriali, nell'ambito dei quali sono acquisiti gli spazi finanziari che consentono di impiegare l'avanzo.

Tuttavia, la sentenza n. 247 del 2017, pur rilevando che l'interpretazione denunciata dalla regione trovava supporto nella «oscura formulazione della norma», ha affermato che tale esegesi è da scartare in quanto contrastante con i parametri invocati nel ricorso e ha precisato l'interpretazione corretta della disposizione, in forza della quale «l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza».

La sentenza è netta nell'affermare la «lettura conforme a Costituzione delle norme contestate, secondo cui gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà — e non l'obbligo — di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo», con le ulteriori precisazioni che è «nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale»; che «solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali»; che «ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego».

b) La circolare ministeriale n. 5 del 2018 e l'oggetto del conflitto.

È dunque con sorpresa che la ricorrente regione ha constatato che in senso difforme si esprime il Ministero dell'economia e delle finanze nella circolare indicata in epigrafe e qui impugnata, recante, a firma del Ragioniere generale dello Stato, «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020» destinati agli enti territoriali, e quindi anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La Circolare rappresenta il primo atto con cui lo Stato fornisce indicazioni operative agli enti territoriali e agli organi di controllo (organi di revisione economico-finanziaria, Corte dei conti) sulla applicazione dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione», dopo l'interpretazione della predetta disposizione della legge rinforzata fornita da codesta Corte costituzionale con la sentenza n. 247 del 2017, di cui si è detto sopra.

La circolare impugnata dichiara di conoscere e richiama tale sentenza, ma ad essa mostra rispetto soltanto a parole, fornendo, ad avviso della ricorrente Regione, indicazioni che si pongono in contrasto con quanto in essa statuito, in quanto la Circolare indica come unici mezzi attraverso i quali l'ente potrebbe utilizzare l'avanzo di amministrazione da un lato l'istituto della flessibilità in corso di gestione, regolato dall'art. 1, comma 468, della legge n. 232 del 2016, come modificato dall'art. 1, comma 785, della legge n. 205 del 2017, dall'altro l'istituto delle intese regionali e dei patti di solidarietà.

Infatti, secondo la circolare (v. in particolare pagina 9), ai fini della determinazione del saldo non negativo tra entrate finali e spese finali, valido per la verifica del rispetto dell'obiettivo di finanza pubblica, le entrate finali e le spese finali sono quelle di cui allo schema di bilancio previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2001, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, ascrivibili ai seguenti titoli:

Entrate finali: 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa; 2 - Trasferimenti correnti; 3 - Entrate extratributarie; 4 - Entrate in c/capitale; 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie;

Spese finali: 1 - Spese correnti; 2 - Spese in c/capitale; 3 - Spese per incremento di attività finanziarie.



Per contro, non sarebbe utilizzabile l'avanzo di amministrazione accertato nel rendiconto, il quale — secondo la Circolare — dovrebbe trovare il suo impiego, alternativamente, attraverso la flessibilità in corso di gestione oppure attraverso le intese territoriali e i patti di solidarietà nazionale.

A pagina 11, poi, la circolare sostiene che «gli strumenti previsti dal legislatore (intese regionali e patti di solidarietà - nazionale) e la maggiore flessibilità in corso di gestione introdotta dal comma 785 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, che modifica il comma 468 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, rappresentino un efficace mezzo di utilizzo e progressivo smaltimento - dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti territoriali, in linea con le interpretazioni della Corte costituzionale espresse nella richiamata sentenza n. 247 del 2017».

L'indicazione di tali istituti compensativi quali mezzi esclusivi per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, e dunque l'irrelevanza di tale posta ai fini dell'equilibrio di bilancio, è infine confermata dall'allegato 2, contenente il prospetto di redazione del bilancio preventivo, il quale non lascia spazio alcuno alla indicazione degli avanzi di amministrazione.

Ora, se in fase di preventivo l'esclusione dell'avanzo libero di amministrazione è coerente con il divieto di spese senza copertura certa, che impedisce l'iscrizione in bilancio dell'avanzo presunto, tale impedimento non riguarda l'avanzo vincolato, il quale, essendo applicabile al bilancio seppur in via presunta, dovrebbe risultare rilevante anche ai fini del pareggio, contrariamente a quanto si deduce dal prospetto di cui all'allegato 2: al quale è dunque estesa la presente impugnazione.

In questo modo, l'atto impugnato manifesta in modo inequivoco ed innovativo la volontà dello Stato di non riconoscere — a tutti gli effetti, compresi quelli sanzionatori — come bilancio in equilibrio, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012, il bilancio della Regione che abbia impiegato l'avanzo di amministrazione esposto nel rendiconto oltre i limiti consentiti dagli istituti della flessibilità in corso di gestione e dalle intese o patti di solidarietà.

c) L'inidoneità degli istituti compensativi a far salva la legittimità della interpretazione dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 fatta propria dalla circolare.

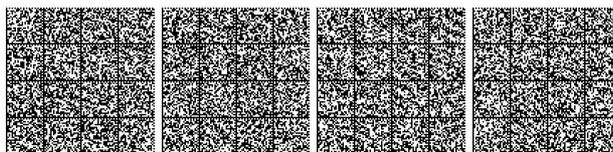
Le affermazioni contenute nella sentenza n. 247 del 2017, riportate sopra, dimostrano, anzitutto, che il ricorso agli istituti previsti dall'art. 10 della legge n. 243 del 2012 (intese con gli enti territoriali della regione; patto di solidarietà nazionale orizzontale con altre regioni o verticale, con lo Stato) rimane una opzione libera e quindi non può diventare una modalità obbligatoria per l'impiego dell'avanzo di amministrazione.

In secondo luogo, il necessario ricorso ai predetti istituti implica che la facoltà dell'ente di impiegare l'avanzo di amministrazione rimane eventuale e incerta, perché viene a dipendere dalle dinamiche della gestione finanziaria degli enti territoriali e dalla loro disponibilità a cedere degli spazi finanziari, nell'ambito della complessa procedura ora regolata dall'art. 10 della legge n. 243 del 2012 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21 (recante «Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'art. 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano dallo Stato»).

Infine, il meccanismo delle intese e dei patti di solidarietà nazionale appare, per la Friuli-Venezia Giulia comunque insufficiente sul piano quantitativo.

In chiusura dell'esercizio 2016, l'avanzo complessivo degli enti situati nel territorio regionale cui si applica il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ammontava a circa 1.800 milioni di euro, con un avanzo della regione accertato in 1.127.715.698,47 euro, come risulta dall'art. 6 della legge regionale 4 agosto 2017, n. 30. Per contro, gli spazi finanziari disponibili nel territorio, approssimativamente stimati in misura corrispondente alle spese di titolo IV della spesa (rimborso prestiti), non superano circa 253 milioni di euro, pari dunque ad 1/7 del fabbisogno necessario ad applicare l'avanzo a disposizione.

Sul versante nazionale, l'art. 1, comma 495, della legge n. 232 del 2016 prevede l'assegnazione alle regioni di spazi finanziari nell'ambito dei patti di cui all'art. 10, comma 4 della legge n. 243 del 2012 nel limite complessivo di 500 milioni annui, e dunque in misura largamente inferiore alle necessità regionali e comunque dipendente da una scelta politica del legislatore nazionale, che verrebbe a comprimere l'autonomia finanziaria della regione, impedendo a questa di disporre di risorse proprie.



Quanto alla flessibilità in corso di gestione finanziaria, introdotta dall'art. 1, comma 785, della legge n. 205 del 2017 (che abrogando l'ultimo periodo dell'art. 1, comma 468 della legge n. 232 del 2016, ha eliminato l'obbligo a carico degli enti territoriali di dimostrare il rispetto dei vincoli derivanti dalla legge n. 243 del 2012 quando adottino atti di variazione del bilancio iniziale di esercizio), va rilevato che esso consente alla Regione e ai suoi enti locali di dimostrare l'equilibrio di bilancio solo a previsione e a rendiconto, senza che rilevino le risultanze di gestione intermedie.

Ciò fa sì che l'ente che, nel corso dell'esercizio, intenda iscriverne e impegnare l'avanzo potrà ben farlo, anche qualora con ciò renda negativo il saldo calcolato sugli stanziamenti previsionali. Sennonché, per rispettare i vincoli finanziari a consuntivo, lo stesso ente dovrà comprimere (cioè dovrà non impegnare) la spesa rilevante ai fini del pareggio per un importo pari all'avanzo iscritto e impegnato, e dovrà reperire altrove copertura.

Tale ultima compressione obbligata della spesa (che, tra l'altro, concorre a generare ulteriore avanzo rinviando all'esercizio successivo il medesimo problema) dimostra che, nonostante la maggiore flessibilità, nell'ambito dell'esercizio si verifica in ogni caso un surrettizio contributo alla finanza pubblica, e che, in ogni caso, tale strumento non è idoneo a "smaltire" l'avanzo, al contrario di quanto ipotizza il Ministero nell'atto impugnato.

Ciò premesso, la circolare impugnata risulta lesiva delle prerogative costituzionali della ricorrente Regione per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I. Ammissibilità e tono costituzionale del presente conflitto.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che il presente conflitto ex articoli 134, primo alinea, Cost., e 39 della legge n. 87 del 1957, sia ammissibile, in quanto è rivolto contro un atto con il quale lo Stato, attraverso i criteri di redazione del bilancio somministrati dal Ministero dell'economia e delle finanze, pretende di porre limiti alla autonomia finanziaria della Regione, che trova fondamento e garanzia nelle norme dello Statuto speciale e della Costituzione. In particolare, l'atto impugnato pretende di sottrarre alla Regione (e agli enti territoriali del sistema regionale) la disponibilità della quota delle proprie risorse rappresentata dall'avanzo di amministrazione esposto nel rendiconto.

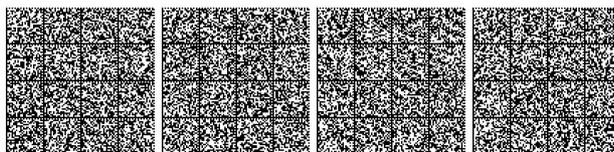
La Regione non contesta, ovviamente, la necessità di armonizzazione del proprio bilancio, e del resto lo stesso art. 48 dello Statuto stabilisce che la finanza propria della Regione è «coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale», nei modi stabiliti dallo Statuto stesso.

La ricorrente si duole, invece, del fatto che la funzione di armonizzazione dei bilanci e degli enti territoriali sia stata esercitata dallo Stato, e per esso dal Ministero della economia e delle finanze, in violazione delle norme statutarie e costituzionali che conformano l'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione e in lesione dei principi costituzionali sui bilanci pubblici, come declinati dalla stessa legge rinforzata che dà attuazione alla legge cost. n. 1 del 2012.

In particolare, la Regione Friuli-Venezia Giulia osserva che la circolare contestata, nel confrontarsi con la sentenza n. 247 del 2017 di codesta Corte costituzionale, viene a dare una attuazione dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 del tutto incompatibile con l'interpretazione della disposizione della legge rinforzata esposta nella predetta sentenza «nei sensi di cui in motivazione», e dunque direttamente incompatibile con le norme statutarie e costituzionali che hanno determinato la lettura correttiva della norma legislativa a suo tempo impugnata dalla Regione, oltre che in lesione del giudicato costituzionale.

In altri termini, il Ministero delle finanze non soltanto assume ma anche prescrive agli enti territoriali una interpretazione della disposizione che ad avviso della Regione è incostituzionale per violazione di norme protettive — direttamente o indirettamente — della autonomia dell'ente regionale: autonomia che non è solo l'autonomia finanziaria, ma che è anche l'autonomia politica, giacché nelle scelte di bilancio si manifestano decisioni fondamentali di indirizzo politico e di controllo, tant'è che lo Statuto affida al Consiglio regionale l'approvazione, con legge, dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi (art. 7 e art. 25, commi primo e quarto).

Prescrivendo tale interpretazione, la Circolare esterna altresì la volontà dello Stato di considerare non in equilibrio il bilancio regionale e degli enti locali che utilizzeranno l'avanzo di amministrazione in forme diverse da quelle indicate dalla circolare stessa (patti territoriali e flessibilità in corso di gestione: v. pagina 11), e anticipa l'attivazione delle sanzioni previste a carico degli enti che non osservano il vincolo 8 del saldo non negativo così inteso, condizionando in questo modo l'esercizio delle potestà regionali in materia di bilancio.



Sussiste dunque pienamente il “tono costituzionale” del conflitto, sia in relazione alle violazioni denunciate, che implicano la lesione di parametri costituzionali e statutari o di norme legislative che fanno corpo con quelle costituzionali, sia in relazione alle funzioni regionali incise dall’atto impugnato, che coinvolgono il potere della Giunta di predisporre bilanci e rendiconti ed il potere del Consiglio regionale di approvare tali atti, nonché il complessivo ruolo di governo della finanza locale riconosciuto alla Regione dallo Statuto e dalle sue norme di attuazione (in relazione alla applicazione della circolare agli enti locali della Regione).

Come esposto in narrativa, la circolare impugnata viene a riproporre, in via amministrativa e in diretta violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.), esattamente quella norma che: (i) è stata denunciata dalla Regione nel suo ricorso contro l’art. 1, comma 1, lett. b), primo periodo, della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, introducendo il nuovo comma *l-bis* nell’art. 9 della legge n. 243 del 2012, al primo periodo del comma escludesse l’utilizzo del saldo di amministrazione ai fini dell’equilibrio di bilancio; (ii) è stata implicitamente ritenuta costituzionalmente illegittima da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 247 del 2017; (iii) non è comunque resa legittima dall’introduzione del correttivo della flessibilità in fase di gestione, cui fa riferimento la circolare a pagina 11, correttivo che si limita a spostare a fine periodo l’effetto sottrattivo.

Per tale ragione la Regione non può che riformulare, contro l’interpretazione propugnata dallo Stato e in relazione alla parti di circolare che la esprimono, le proprie censure svolte nel ricorso n. 71/2016 R.R., appuntandole contro l’atto che tale interpretazione cerca di imporre in via amministrativa, ma fin d’ora eccependo, in via incidentale, l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma *l-bis*, della legge n. 243 del 2012, qualora nella prassi applicativa si consolidasse l’esegesi disapprovata da codesta Corte nella sentenza interpretativa di rigetto.

II. Violazione della autonomia finanziaria della Regione e del principio dell’accordo in materia finanziaria.

La circolare, dopo aver confermato che «anche le autonomie speciali sono tenute a garantire, dall’esercizio 2016, l’equilibrio tra entrate finali e spese finali in termini di competenza ai sensi dell’art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243» (pagina 7) e specificato che «le regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono state assoggettate al doppio vincolo di finanza pubblica [patto di stabilità interno e pareggio di bilancio fino all’anno 2017] e che «a decorrere dall’anno 2018, anche per i suddetti enti ad autonomia differenziata viene meno il vincolo del patto di stabilità interno e trova integrale applicazione la disciplina del pareggio di bilancio» (pagina 8), precisa, nella Sezione B, quali sono le entrate finali e le spese finali, indicandone analiticamente i titoli di cui allo schema di bilancio previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 (pagina 9).

L’atto impugnato conferma la possibilità di considerare il Fondo pluriennale vincolato, nei termini di cui al paragrafo B, mentre con riferimento alla mancata inclusione dell’avanzo di amministrazione tra le entrate finali valide ai fini del saldo ricorda che la sentenza n. 247 del 2017 ha dichiarato infondata la relativa questione, in quanto l’interpretazione della norma non può che essere quella secondo cui l’avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell’ente che lo realizza (pagina 10 della circolare).

A questo punto, però, la Circolare conclude affermando che «gli strumenti previsti dal legislatore (intese regionali e patti di solidarietà nazionale) e la maggiore flessibilità in corso di gestione introdotta al comma 785 dell’articolo 1 della legge n. 205 del 2017, che modifica il comma 468 dell’articolo 1 della legge n. 232 del 2016, rappresentino un efficace mezzo di utilizzo — e progressivo smaltimento — dell’avanzo di amministrazione da parte degli enti territoriali, in linea con le interpretazioni della Corte costituzionale espresse nella richiamata sentenza n. 247 del 2017».

Tale passaggio evidenzia la pretesa dello Stato di imporre gli istituti compensativi dei patti territoriali e della flessibilità in corso di gestione quali unici mezzi di utilizzo e di smaltimento dell’avanzo di amministrazione.

Questa pretesa è confermata dalla elencazione delle voci nel prospetto di cm all’allegato 2, relativo al bilancio di previsione, illustrato nella sezione C della circolare, il quale non contempla l’avanzo vincolato di amministrazione.

La stessa sezione C non menziona mai detto avanzo, e ribadisce che è in equilibrio solo il bilancio che evidenzia un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali composte secondo i titoli elencati.

La sterilizzazione, ai fini dell’equilibrio di bilancio, dell’avanzo di amministrazione accertato ed esposto nei rendiconti determina un effetto sostanziale di sottrazione di risorse regionali, analoga alla introduzione di una riserva all’erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale.

Tale effetto, che la circolare pretende di determinare orientando l’attività degli organi di controllo, di certificazione e l’attività sanzionatoria (come risulta, rispettivamente dalle sezioni D, E, e F), è lesivo della autonomia finanziaria della Regione, e viola le norme contenute nel Titolo IV della legge cost. n. 1 del 1963, in particolare l’art. 48, che costruisce la finanza dell’ente come una finanza propria della Regione («La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti»);



l'art. 49, che attribuisce alla Regione quote dei tributi erariali; l'art. 51, che individua le altre entrate della Regione; dell'art. 63, ultimo comma, dello statuto speciale, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto.

Violate sono anche le corrispondenti norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione contenute nell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., invocato anche in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ove più favorevole.

Considerando poi l'effetto sostanziale "sottrattivo" sopra descritto, risulta violato anche il principio dell'accordo, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e il Friuli-Venezia Giulia, principio sotteso agli articoli 63 (già richiamato) e 65 (in tema di procedura negoziata per l'approvazione delle norme di attuazione) dello statuto, nonché alle norme di attuazione contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), nel decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale); nel decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), e ribadito, con riferimento a tutte le Regioni a statuto speciale, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

III. Violazione del principio dell'equilibrio di bilancio inteso come saldo non negativo (articoli 81, primo e sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., in combinazione con l'art. 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012, come interpretato dalla sentenza n. 247 del 2017 della Corte costituzionale). Violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.).

La circolare, con le limitazioni recate alla disponibilità dell'avanzo di amministrazione (pagina 11), anche nella parte vincolata (allegato 2 e sezione C), manifesta una volontà definitiva della nozione di equilibrio di bilancio (pagine 9 - 10) che è incompatibile con la nozione costituzionale di equilibrio di bilancio, anche per come è specificato dall'art. 9, comma 1, della legge rinforzata n. 243 del 2012, nel senso in cui tale disposizione è stata intesa dalla sentenza n. 247 del 2017.

I "chiarimenti" somministrati dalla circolare sono incompatibili con il senso proprio dell'art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge rinforzata n. 243 del 2012, come interpretati nella sentenza n. 247 del 2017, in quanto presuppongono e promuovono proprio l'esegesi della disposizione esclusa, per ragioni di ordine costituzionale, dalla Corte.

Le norme costituzionali di cui agli articoli 81, primo e sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., prescrivono infatti a tutti gli enti territoriali di mantenere il proprio bilancio in equilibrio (l'art. 119, primo comma, Cost., è esplicito nell'imporre a tali enti di garantire «l'equilibrio dei relativi bilanci»).

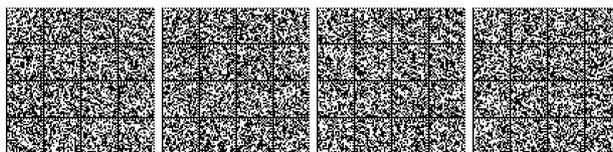
La legge rinforzata approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost. e dell'art. 5 della legge cost. 1 del 2012 definisce in equilibrio i bilanci degli enti territoriali «quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10».

Nel momento in cui il bilancio regionale ha un saldo non negativo, lo Stato non ha alcun titolo per pretendere di sottrarre al bilancio regionale, o di rendere comunque indisponibili, determinate poste, costringendo la Regione, sotto il pretesto del pareggio, ad approvare un bilancio che oggettivamente rimane in avanzo.

Si precisa la circolare è illegittima anche in riferimento a quanto sancito dalla legge rinforzata, e tale violazione di legge, ad avviso della Regione, è invocabile nel presente giudizio per conflitto di attribuzione sia in quanto il significato della disposizione subcostituzionale è determinato da una esegesi costituzionalmente orientata, sia perché le norme della legge n. 243 del 2012 - qualificata come legge «organica» dalla sentenza n. 61 del 2018 - fanno blocco con la legge cost. n. 1 del 2012 (così la sentenza n. 88 del 2014), la quale a sua volta detta principi che costituiscono una garanzia reciproca per tutti i livelli di governo e che concorrono a strutturare l'autonomia finanziaria della Regione.

Palese è altresì la violazione del giudicato costituzionale e quindi dell'art. 136 Cost., se solo si considera che il Ministero dell'economia e delle finanze, con la sua Circolare, ripropone proprio l'interpretazione disattesa dalla sentenza n. 247 del 2017.

Né varrebbe replicare che l'interpretazione squalificata era contenuta in una sentenza interpretativa di rigetto - Infatti, la pronuncia è stata resa in un giudizio promosso contro lo Stato, che dunque era anche formalmente parte del giudizio, e l'esegesi prescritta dallo Stato nell'atto impugnato è proprio l'unica preclusa dal «vincolo negativo» discendente dalle sentenze di rigetto.



Evidenti sono le ripercussioni di tali violazioni sulla autonoma finanziaria della Regione, garantita dagli artt. 48 e ss. dello Statuto, se solo si considera che la Circolare viene ad inibire scelte di bilancio che nel quadro costituzionale e legislativo sarebbero invece del tutto ammesse.

IV. Violazione dei principi di veridicità e di trasparenza del bilancio (art. 81 Cost., artt. 7 e 25 dello Statuto). Violazione della autonomia politica della Regione.

La Circolare, per i profili censurati, è poi lesiva dei principi di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi, implicito, oltre che nell'art. 81 Cost., nelle norme statutarie che riservano al Consiglio regionale l'approvazione dei bilanci (art. 7, per cui la Regione «provvede con legge: 1) all'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi»; art. 25, commi primo e quarto, per cui il Consiglio regionale, «approva il bilancio di previsione della Regione» ed «esamina ed approva il conto consuntivo della Regione per l'esercizio»).

Lo Stato, attraverso l'atto impugnato, pretenderebbe di costringere l'organo rappresentativo soggetto ai meccanismi della responsabilità politica, ad approvare un bilancio non trasparente (perché verrebbe ad occultare risorse regionali che pure esistono) e non veritiero (perché presenta in pareggio un bilancio che è oggettivamente in attivo) o ad approvare un rendiconto che rappresenta nel patrimonio della Regione elementi attivi (l'avanzo) di cui l'ente, in realtà, non potrebbe legittimamente disporre.

L'elettore verrebbe così privato della possibilità di comprendere l'effettivo andamento della finanza regionale e di valutare corrispondentemente l'operato degli amministratori e dei rappresentanti eletti.

Si deve nuovamente ricordare che codesta Corte costituzionale ha costantemente ribadito - da ultimo nella sentenza n. 49 del 2018 - il principio secondo cui «la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016)».

V. Violazione del principio di predeterminazione, di proporzionalità e di temporaneità delle contribuzioni richieste alla Regione autonoma (artt. 3 e 119 Cost.; artt. 48 e 49 dello Statuto regionale; art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, attuato dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012).

La Circolare, in quanto impedisce l'impiego dell'avanzo se non nei limiti delle intese o dei patti di solidarietà, sancendone, in alternativa, la sterilizzazione ai fini dell'equilibrio di bilancio, produce una contribuzione a carico del titolare dell'avanzo stesso in favore delle esigenze della finanza pubblica allargata, in carenza di accordo con la Regione e in assenza dei presupposti sostanziali di legittimità di una tale contribuzione.

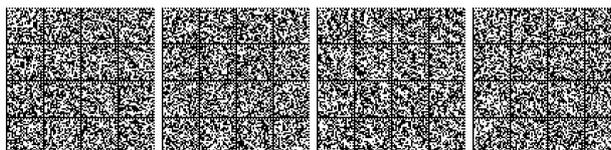
Per questo profilo ci si limita a richiamare quanto affermato da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 247 del 2017, secondo la quale il difetto della piena disponibilità dell'avanzo si configura come un contributo ai vincoli di finanza pubblica privo dei necessari requisiti e presupposti tra i quali: a) la previa quantificazione; b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato; c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato; e privo altresì del carattere della provvisorietà.

La stessa sentenza precisa che i requisiti di cui sopra sono impliciti nel precetto di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, il quale dispone che la legge di cui al comma 1 disciplina altresì: [...] le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni». Tali modalità sono appunto specificamente regolate dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012, e non possono essere surrogate dalla strumentalizzazione di regole contabili.

VI. Violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e dell'art. 97, primo e secondo comma, Cost.

La Circolare viola, inoltre, il principio di ragionevolezza, il principio di eguaglianza e i principi stabiliti dall'art. 97, primo e secondo comma, Cost. dal momento che essa, sterilizzando ai fini del pareggio l'avanzo di amministrazione, produce effetti del tutto casuali, scorrelati da una vera e propria «capacità contributiva» dell'ente ed anzi penalizzanti per le gestioni corrette e prudenti.

In tale prospettiva va ribadito che la presenza di un avanzo di amministrazione non è un fenomeno patologico, essendo piuttosto sintomatico di una gestione virtuosa e quindi di buon andamento dell'amministrazione e che il risultato di amministrazione «è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di 'equilibrio dei bilanci'», ai sensi dell'art. 97, primo comma, Cost., come osservato nella sentenza n. 247 del 2017.



Tanto più che - come ha ricordato ancora codesta Corte - l'equilibrio di bilancio è un obiettivo dinamico, perché «la materia finanziaria è 'viva' e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva».

Sicché la possibilità di utilizzo dell'avanzo di amministrazione corrisponde ad una logica di prudenza e di buona amministrazione, tanto più che la stessa logica interna del sistema delineato dalla legge rinforzata n. 243 del 2012 configura il pareggio di bilancio come un obiettivo di medio termine (art. 3, comma 2: «l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine»).

Sotto altro profilo, l'irragionevolezza dell'atto impugnato e la sua contrarietà al principio di buon andamento risaltano nella pretesa dello Stato di convogliare obbligatoriamente (di «smaltire», come dice la circolare a pagina 11) l'avanzo di amministrazione nei patti territoriali, quando invece tale strumento è assolutamente idoneo, sotto il profilo quantitativo, ad assorbire l'avanzo della Regione e del sistema territoriale friulano e giuliano (si rinvia ai dati allegati *supra*, nella parte in Fatto), e quando la flessibilità in corso di gestione si limita a spostare in avanti l'avanzo.

Anche in questo caso è evidente la ridondanza della violazione sulla autonomia finanziaria della regione garantita dal titolo IV dello Statuto (art. 48 e ss.), sotto il profilo del condizionamento distorsivo delle scelte di bilancio.

VII. Violazione dell'autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.) e del ruolo della Regione quale ente di governo dei comuni e della loro finanza.

Infine, la Circolare, che si applica anche ai bilanci comunali, come risulta sia dai destinatari in indirizzo, sia dal testo che menziona sempre tutti gli enti territoriali, appare violativa anche dell'autonomia finanziaria dei comuni (art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.) e dei principi costituzionali in materia dei bilanci che valgono anche per gli enti territoriali minori, ai sensi dell'art. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., e dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

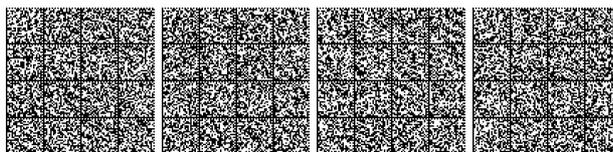
Valgono in proposito ragioni corrispondenti a quelle esposte nei precedenti motivo II (considerato l'effetto sottrattivo di risorse proprie dei comuni), motivo III (stante la torsione della nozione di equilibrio di bilancio, questa volta applicata ai comuni) e motivo IV (in conseguenza delle distorsioni indotte nei bilanci comunali, non più veridici, con i risvolti sulla responsabilità politica degli organi rappresentativi dei comuni), ed è irragionevole anche con riguardo all'effetto sottrattivo e distorsivo che essa determina a carico dei bilanci comunali (per le considerazioni esposte nel motivo VII).

La Regione ritiene di essere legittimata a far valere tale violazioni in ragione del ruolo e delle funzioni di governo in materia di finanza locale che ad essa competono in esecuzione delle norme statutarie (artt. 4, comma 1-*bis*, 51 e 54) e delle norme di attuazione dello Statuto.

Essa, infatti, ha competenza piena in materia di finanza locale, come è confermato dall'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», mente del quale «spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali» (comma 1) e «la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio» (secondo comma), salvo il finanziamento dei servizi indispensabili per le materie di competenza statale ad essi delegate o attribuite, che rimane a carico dello Stato nella misura determinata dalla legge statale.

La stessa finanza comunale è in larga parte una finanza derivata, visto che l'art. 51, comma secondo, dello Statuto, prevede che «il gettito relativo a tributi propri e a partecipazioni e addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spetta alla Regione con riferimento agli enti locali del proprio territorio, ferma restando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato», o comunque una finanza governata dalla Regione, considerato che il terzo comma dell'art. 51 prevede che «qualora la legge dello Stato attribuisca agli enti locali la disciplina dei tributi o delle partecipazioni di cui al secondo comma, spetta alla Regione individuare criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina nel proprio territorio» e che il quarto comma disciplina ampi poteri della Regione in materia di disciplina dei tributi locali.

È evidente allora la diretta lesività della Circolare anche in relazione alle predette attribuzioni regionali e segnatamente in riferimento all'art. 9 del decreto legislativo n. 9 del 1997, perché essa esprima pretesa dello Stato di manipolare direttamente i bilanci degli enti territoriali, sottraendo risorse al complessivo sistema territoriale e regionale e costringendo la Regione a supplire con propri trasferimenti o con interventi sul versante delle entrate tributarie dei Comuni: anche qui, dunque, con risvolti sulla autonomia finanziaria e sulle scelte politiche di bilancio della Regione.



P.Q.M.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare che non spetta allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze emanare la Circolare del 5 del 2018, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'art. 1, commi 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018)» (doc. 2), nella parte in cui essa limita la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione, ai fini dell'equilibrio di bilancio, all'utilizzazione delle intese e dei patti di solidarietà ovvero della flessibilità in corso di gestione, e nella parte in cui nelle indicazioni contenute nell'allegato 2 essa esclude l'avanzo vincolato di amministrazione dal prospetto di bilancio, in relazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia e agli enti locali della regione, nonché, conseguentemente annullare in parte qua la circolare impugnata, nelle parti, per i motivi e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova - Trieste, 21 aprile 2018

prof. avv. FALCON - avv. VOLPE

18C00118

n. 31

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 aprile 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Turismo - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per attività ricettive alberghiere e non alberghiere - Istituzione di un codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze - Alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge n. 431 del 1998.

– Legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7 (“Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze”), art. 1, comma 1, lett. a), b) e c).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Regione Lombardia in persona del Presidente *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera a), b) e c) della legge della Regione Lombardia n. 7 del 25 gennaio 2018, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 5 del 29 gennaio 2018, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015 n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze».

La legge regionale 27 ottobre 2015 n. 27 dispone in materia di «Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo».

In particolare con l’art. 38 detta «Disposizioni comuni per le attività ricettive alberghiere e non alberghiere» e dispone:

«1. Le attività ricettive alberghiere e non alberghiere disciplinate nei capi I, II, III e IV del titolo III della presente legge, ad esclusione delle case e appartamenti per vacanze e dei bivacchi fissi per i quali occorre la preventiva comunicazione al comune competente per territorio, sono intraprese previa SCIA, ai sensi dell’art. 19 della legge n. 241/1990.

2. La SCIA è presentata al comune competente per territorio corredata dalla documentazione comprovante la sussistenza dei requisiti richiesti in base alle disposizioni vigenti. Copia della SCIA deve essere esposta visibilmente all’interno dei locali dove è esercitata l’attività.

3. Il comune comunica alla provincia, alla Città metropolitana di Milano, all’Osservatorio regionale del turismo e dell’attrattività e alle strutture d’informazione e accoglienza turistica competenti per territorio, le SCIA, le comunicazioni di inizio attività e gli eventuali provvedimenti di sospensioni o cessazione dell’attività.



4. I prezzi massimi praticati nell'esercizio devono essere esposti in modo ben visibile nei locali di ricevimento del pubblico.

5. Le tariffe e i prezzi esposti nelle strutture ricettive alberghiere e non alberghiere devono essere redatti, oltre che in lingua italiana, almeno in due lingue straniere.

6. Il titolare delle strutture ricettive alberghiere e non alberghiere che intende procedere alla cessazione temporanea o definitiva dell'attività deve darne preventiva comunicazione al comune.

7. Il periodo di cessazione temporanea dell'attività, fatta eccezione per i rifugi e per le attività ricettive svolte in modo non continuativo, non può essere superiore a sei mesi, prorogabile dal comune, per fondati motivi, una sola volta di ulteriori sei mesi: decorso tale termine, l'attività si intende definitivamente cessata.

8. Tutte le strutture ricettive alberghiere e non alberghiere, compresi gli alloggi o porzioni degli stessi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), sono tenuti, oltre al rispetto delle vigenti normative in materia fiscale e di sicurezza previste dalla normativa statale vigente, alla comunicazione dei flussi turistici e all'adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorità di pubblica sicurezza.».

La legge regionale n. 7 del 25 gennaio 2018 ha integrato la legge regionale n. 27 del 1° ottobre 2015.

L'art. 1 della legge regionale n. 7 del 25 gennaio 2018, articolato nelle lettere *a)*, *b)*, *c)*, ha, con la lettera *a)*, introdotto nell'art. 38 i commi *8-bis* e *8-ter*.

Il comma *8-bis* dispone:

«Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture ricettive di cui all'art. 26, compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge n. 431/1998, con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato, devono indicare apposito codice identificativo di riferimento (CIR) di ogni singola unità ricettiva. Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui al comma 1 del presente articolo. La Giunta disciplina il codice identificativo di riferimento con propria delibera da adottarsi entro il 30 giugno 2018.».

Il comma *8-ter* dispone:

«I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività di cui al comma *8-bis*, pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati.».

L'art. 39 della legge regionale n. 27 del 1° ottobre 2015 «Vigilanza e sanzioni di competenza del comune» dispone:

1. Chiunque intraprende un'attività ricettiva alberghiera e non alberghiera, nonché chiunque utilizza e pubblicizza, anche on line, una delle denominazioni di cui all'art. 18, commi 3 e 4, e all'art. 19, comma 5, senza avere presentato la SCIA o la comunicazione di cui all'art. 38, comma 1, incorre nella sanzione amministrativa da euro 2.000 a euro 20.000.

2. Chiunque esercita un'attività ricettiva alberghiera e non alberghiera in - mancanza dei requisiti per lo svolgimento dell'attività incorre nella sanzione amministrativa da euro 2.000 a euro 10.000.

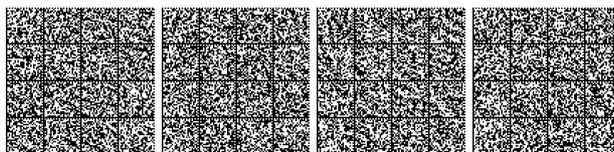
3. Chiunque esercita l'attività di gestore dei rifugi senza avere ottemperato all'obbligo formativo di cui all'art. 33, comma 3, e non possedendo alcuno dei requisiti previsti dall'art. 33, comma 4, incorre nella sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 4.000.»

La legge regionale n. 7 del 25 gennaio 2018 con le lettere *b)* e *c)*, dopo il comma 3, ha inserito nell'art. 39 il seguente comma *3-bis*:

«*3-bis*. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui all'art. 38, commi *8-bis* e *8-ter*, ovvero che contravvengono all'obbligo di riportare il CIR, che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 500 a euro 2.500 per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata.».

Al comma 4 del medesimo articolo dopo le parole «In caso di reiterate violazioni, le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3, sono raddoppiate, ferma restando la facoltà del Comune di disporre, nei casi più gravi, previa diffida, la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività» sono aggiunte le parole «e *3-bis*»

La legge regionale in epigrafe è costituzionalmente illegittima e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018, prodotta unitamente al presente ricorso, è impugnata per i seguenti



MOTIVI

Violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

L'art. 1 della legge regionale in epigrafe, come si è detto, introduce i nuovi commi 8-*bis* e 8-*ter* all'art. 38 della legge regionale della Lombardia 1° ottobre 2015 n. 27 in materia di disposizioni comuni per le attività ricettive alberghiere e non alberghiere, e istituisce un codice identificativo da assegnare ad alloggi locati per finalità turistiche.

Viene previsto il nuovo Codice identificativo di riferimento per le unità immobiliari, da richiedere prima di promuovere, con mezzi pubblicitari, l'offerta sul mercato degli alloggi in locazione per finalità turistiche.

Anche il successivo art. 39 della legge regionale n. 27/2015, come si è detto, è stato integrato con il nuovo comma 3-*bis*, il quale dispone apposite sanzioni nei confronti di coloro che non richiedono il codice identificativo da assegnare ai predetti alloggi.

La normativa regionale, per la nuova regolamentazione che introduce, viola le disposizioni costituzionali in epigrafe.

Le nuove disposizioni regionali sembrano presupporre la sostanziale corrispondenza tra la disciplina degli alloggi locati per finalità turistiche e quella delle (differenti) strutture ricettive del tipo «case e appartamenti vacanze», di cui all'art. 26 della legge regionale n. 27/2015.

Tale parificazione non trova giustificazione.

L'alloggio beato per finalità turistica consiste infatti nella mera fornitura dell'alloggio per motivi turistici, senza servizi aggiuntivi.

La disciplina della locazione di tale immobile rientra pertanto nella competenza del legislatore statale in quanto l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. prevede la competenza esclusiva del legislatore statale nella materia dell'ordinamento civile», nella quale rientra la disciplina della locazione.

La locazione di un appartamento a finalità turistiche è disciplinata dal c.d. Codice del Turismo (decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 novembre della legge 28 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio») in base al quale la normativa applicabile è quella dettata dal codice civile per le locazioni (articoli 1571 e ss cc).

Precisamente, nel capo II dedicato alle locazioni turistiche, l'art. 53 prevede che gli alloggi beati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazioni.

La locazione turistica è del resto conosciuta dal nostro ordinamento civile sin dal 1998, anno in cui la legge n. 431 del 9 dicembre 1998, nel disciplinare la locazione di immobili adibiti ad uso abitativo, ha altresì stabilito quali articoli della legge stessa fossero applicabili anche agli alloggi locali esclusivamente per finalità turistiche e quali articoli, invece, non dovessero trovare applicazione relativamente a detti alloggi. (art. 1, comma 2, lettera c)

La disciplina dei singoli contratti e quindi anche del contratto di locazione di tali alloggi rientra pertanto nella competenza statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l).

Le strutture ricettive denominate case e appartamenti per vacanze presuppongono, invece, una organizzazione a carattere imprenditoriale, un'attività ricettiva con i requisiti dell'art. 2082 cc.

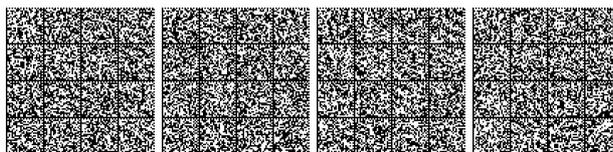
Le case e appartamenti per vacanza sono una vera e propria struttura ricettiva extralberghiera e, in quanto tali possono essere disciplinati dal legislatore regionale poichè la materia attiene all'organizzazione del mercato turistico, di competenza residuale regionale (salvi, ovviamente, gli interferenti profili di competenza concorrente o esclusiva dello Stato).

In conformità a quanto esposto la Regione Veneto, con l'art. 27-*bis* della legge n. 11 del 14 giugno 2013, e la Regione Emilia Romagna con l'art. 12 della legge n. 16 del 28 luglio 2014 hanno differenziato la disciplina delle locazioni a finalità turistiche rispetto a quella delle case vacanze.

Si tratta infatti di ambiti distinti, e di conseguenza di competenze legislative distinte.

Nella locazione turistica si ha soltanto una forma di sfruttamento non professionale e non organizzato della proprietà privata tramite contratti di locazione, dei quali va specificata la causa turistica per escludere l'applicazione della legislazione speciale sulle locazioni abitative, e ricondurli alla disciplina generale delle locazioni dettata dal codice civile.

Nella messa a disposizione del pubblico di «case per vacanze», invece, si ha una vera e propria impresa commerciale (l'attività si considera non commerciale solo se interrotta per almeno novanta giorni all'anno, ma è evidente come questa particolare previsione, se può valere ad escludere la commercialità dell'attività ai fini amministrativi, non ne può



escludere il carattere organizzato e professionale ai fini dell'applicazione del diritto commerciale ed, eventualmente, fallimentare), consistente nella prestazione in forma professionale e organizzata di un servizio di alloggio e di eventuali servizi complementari all'alloggio (art. 26 legge reg. 27/2015).

Non a caso, l'art. 18 della legge reg. 27/2015, nell'elencare le «strutture ricettive non alberghiere», menziona le «case per vacanze», ma non gli immobili dati semplicemente in locazione turistica.

Il fenomeno della locazione turistica si esaurisce quindi sul piano dell'autonomia negoziale di diritto privato non commerciale. Il servizio di messa sul mercato di «case per vacanze» costituisce invece una forma di attività economica che giustifica anche la previsione di oneri amministrativi preventivi da parte della fonte legislativa competente.

Non varrebbe obiettare che anche le locazioni turistiche sono soggette ad adempimenti amministrativi come «la comunicazione dei flussi turistici e all'adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorità di pubblica sicurezza» (art. 38, comma 81, reg. 27/2015).

Altro sono adempimenti successivi alla stipulazione del contratto, diretti ad assicurare esigenze di interesse pubblico, come le statistiche turistiche e i controlli di pubblica sicurezza, e come tali esterni e consequenziali rispetto all'esercizio dell'autonomia negoziale; altro è un adempimento preliminare all'esercizio stesso dell'autonomia negoziale in forma di locazione turistica, quali sono l'ottenimento e l'impiego di un codice identificativo di riferimento di ogni singola unità ricettiva, prima di poterla offrire in locazione.

È vero che l'omissione di questi adempimenti non influisce sulla validità del contratto di locazione turistica, ma essa è, alla stregua del comma 3-bis e del comma 4 inseriti dalla legge impugnata nell'art. 39 della legge 27/2015, e anch'essi impugnati con il presente ricorso, sanzionata con rilevanti sanzioni amministrative pecuniarie. Sicché gli adempimenti in questione divengono un vincolante condizionamento all'esercizio dell'autonomia negoziale, e come tali vengono a fare parte integrante della disciplina di questa, di competenza esclusiva dello Stato.

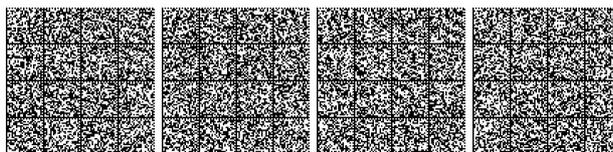
È evidente che si tratta di una ingerenza nell'autonomia negoziale che, atteso il suo carattere preventivo e sanzionato, appare sproporzionata rispetto alla dichiarata, e molto generica, finalità pubblica di «semplificare i controlli da parte delle autorità competenti».

Tra l'altro, va segnalata l'irrazionalità della disciplina ora introdotta. L'art. 38 comma 1 della legge reg. 27/2015, correttamente, prevede le comunicazioni preventive all'inizio dell'attività soltanto per i servizi, di indubbia natura commerciale, di ricettività alberghiera e non alberghiera, comprese le «case per vacanze»; e prevede che per i servizi di ricettività diversi dalle «case per vacanze» l'interessato presenti la SCIA nelle forme dell'art. 19 legge n. 241/90, mentre per i servizi di «case per vacanze» presenti la comunicazione preventiva al comune.

Correttamente, il comma 1 non prevede alcuna comunicazione preventiva per coloro che intendano dare alloggi in semplice locazione turistica non commerciale.

Senonché, il comma 8-bis, nell'introdurre il «codice identificativo di riferimento», lo collega alle comunicazioni previste dal comma 1, allorché prevede che «Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui al comma 1 del presente articolo». Sicché, per il proprietario che intende semplicemente dare il proprio immobile in locazione turistica non commerciale, l'adempimento ora introdotto dalla legge impugnata (il codice identificativo di riferimento) si rivela impossibile, non essendo egli tenuto a presentare comunicazioni preventive; oppure si traduce nell'obbligo implicito di porre in essere un ulteriore, e neppure espressamente previsto dalla legge, adempimento preliminare, quale la comunicazione preventiva, sembra, al comune. Il che aggrava ulteriormente i vincoli preliminari all'esercizio dell'autonomia negoziale, e lo sconfinamento del legislatore regionale nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di rapporti di ordinamento civile ex art. 117, comma 2, lettera l) Cost..

Considerata la sua portata sproporzionata, sia per il carattere preventivo e condizionante, sia per la genericità dei fini pubblici con cui è messo in relazione, l'adempimento consistente nel procurarsi e nell'usare obbligatoriamente il codice identificativo di riferimento, appare altresì irrazionale, e integra un primo profilo di violazione dell'art. 3 Cost. per manifesta eccedenza del mezzo rispetto al fine. Sotto un secondo profilo, come affermato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile si identifica con la disciplina dei rapporti tra privati e si pone altresì come limite al legislatore regionale fondato sull'esigenza di garantirne l'uniformità sul territorio nazionale, in ossequio anche al principio di eguaglianza (cfr. Corte Cost sentenza nn. 290/2013, 245/2015, 1/2016). Ed è evidente la disparità di condizioni in cui la previsione regionale impugnata porrebbe i locatori turistici lombardi rispetto a quelli operanti sul resto del territorio nazionale, senza che emergano differenze sostanziali tra gli uni e gli altri, idonee a giustificare tale regime differenziato. Di qui, dunque, una ulteriore violazione dell'art. 3 Cost da parte della legge regionale in epigrafe.



P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio come sopra rappresentato e difeso ricorre a codesta ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 1 lettera a) e lettera b) e lett. c) della legge della Regione Lombardia n. 7 del 25 gennaio 2018.

Si producono i seguenti documenti:

- 1) legge regionale impugnata;
- 2) estratto conforme delibera Consiglio dei ministri 16 marzo 2018.

Roma, 28 marzo 2018

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

18C00099

N. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 aprile 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario regionale - Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale), art. 1, comma 3.

Ricorso ex art. 127, comma 1, Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030857 - n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, in base alla deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta in data 10 aprile 2018;

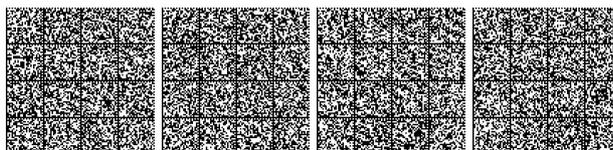
Contro la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 1, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5, recante «Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della predetta Regione n. 7 del 14 febbraio 2018, S.O. n. 14, quanto all'art. 1, comma 3, per violazione degli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, nonché dell'art. 4, primo comma, n. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Premessa

In data 14 febbraio 2018, sul Supplemento n. 14 del Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata pubblicata la legge regionale 9 febbraio 2018, n. 5, recante «Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale».

Tra le disposizioni introdotte, l'art. 1, intitolato «Finalità», stabilisce, al comma 3, che «Nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario regionale si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico.».

Siffatta disposizione eccede le competenze regionali e presenta ulteriori profili di illegittimità costituzionale per i seguenti



MOTIVI

Violazione degli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, nonché dell'art. 4, primo comma, n. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La disposizione qui censurata, nel prevedere l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario regionale, si pone in evidente contrasto con la normativa nazionale che regola la specifica materia. Questa, infatti, secondo la previsione recata dallo stesso quinto comma dell'art. 9 della legge n. 155/2000 richiamato dalla disposizione regionale, demanda all'esclusiva competenza della contrattazione collettiva l'individuazione e la regolamentazione, nell'ambito di una speciale area di contrattazione, dei profili professionali del personale addetto agli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni, senza prevedere, al riguardo, alcuna automatica applicazione del contratto nazionale del lavoro giornalistico.

La citata disposizione regionale, inoltre, determina disparità di trattamento nei confronti dei dipendenti delle altre regioni e degli enti locali che svolgono le medesime attività professionali, anche in considerazione del fatto che l'ipotesi di intesa del nuovo CCNL Funzioni locali sottoscritta il 21 febbraio 2018 ed in corso di perfezionamento prevede espressamente, all'art. 18-*bis*, l'istituzione e la disciplina dei nuovi profili professionali per le attività di comunicazione e di informazione.

Va, inoltre, evidenziato che il censurato intervento normativo determina riflessi non soltanto per quanto attiene al Comparto contrattuale unico del Friuli-Venezia Giulia, ma anche con riguardo al personale del Comparto della Sanità, ambito negoziale sottratto, in ogni caso, alla competenza della Regione.

La disposizione impugnata contrasta, altresì, con il consolidato orientamento di codesta ecc.ma Corte che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme regionali che prevedono l'applicazione del contratto nazionale del lavoro giornalistico con il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato «privatizzato» deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva (si veda, tra le altre, la sentenza 14 giugno 2007, n. 189).

Sotto tale profilo, la disposizione in esame, per la parte relativa all'ambito di applicazione della medesima al personale degli enti del Servizio sanitario regionale, contrasta con le disposizioni contenute nel titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile, quali i contratti collettivi.

Alla luce di quanto dedotto, la disposizione contrasta, altresì, con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione sia rispetto al restante personale della Regione Friuli-Venezia Giulia sia rispetto al personale delle altre Regioni italiane, nonché con i principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione.

Va infine rilevato che l'art. 4, primo comma, n. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nel prevedere la competenza esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli uffici e degli enti da essa dipendenti e di stato giuridico ed economico del personale addetto, stabilisce tuttavia che detta competenza debba esercitarsi «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali»; la disposizione regionale *de qua*, pertanto, in quanto all'evidenza eccedente gli anzidetti limiti delle competenze statutarie, è costituzionalmente illegittima anche sotto quest'ultimo profilo.

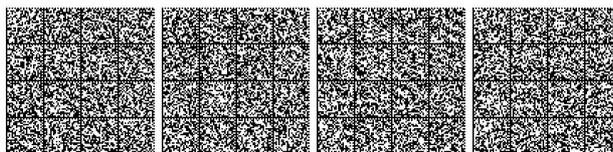
P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5.

Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2018, con l'allegata relazione.

Roma, 13 aprile 2018

L'avvocato dello Stato: DI MARTINO



n. 77

Ordinanza del 19 aprile 2017 del Tribunale di Viterbo nel procedimento civile promosso da Gigli Ugo contro Bianchi Pierluigi quale Commissario straordinario dell'A.T.E.R. di Viterbo e Regione Lazio

Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Incarichi di direzione di enti pubblici dipendenti dalla Regione - Direttore generale di Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.) - Previsione della cessazione di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi di amministrazione, salvo conferma.

- Legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), art. 55, comma 5; legge della Regione Lazio 3 settembre 2002, n. 30 (Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica), art. 11, comma 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VITERBO

UFFICIO DEL GIUDICE DEL LAVORO

Proc R.G.L.P. n. 1477/2015 L.P.

Gigli Ugo

contro

Commissario straordinario A.T.E.R. di Viterbo A.T.E.R.

Regione Lazio

Il tribunale, in funzione di giudice del lavoro, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 1477 del ruolo generale per gli affari contenziosi di lavoro dell'anno 2015, vertente tra:

Gigli Ugo (con gli avv.ti Maria Cristina Manne Isabella Ballarone e Domenico Tomassetti);

A.T.E.R. di Viterbo (con l'avv. Mauro De Angelis);

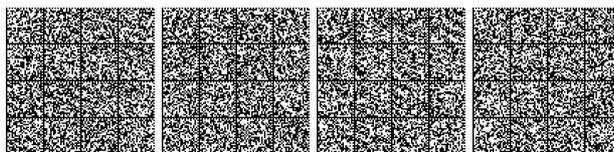
Pierluigi Bianchi quale commissario straordinario dell'A.T.E.R. di Viterbo (con l'avv. N. D'Agostino);

Regione Lazio - in qualità di terzo chiamato

all'esito della camera di consiglio in data odierna

Premesso

Che con ricorso ex art. 414 c.p.c., depositato in data 15 settembre 2015, Gigli Ugo ha adito questo Tribunale in funzione di giudice del lavoro esponendo in fatto, che con deliberazione n. 6 del 12 dicembre 2011 il Consiglio di amministrazione dell'A.T.E.R. di Viterbo aveva conferito al ricorrente l'incarico di direttore generale, confermando allo stesso funzioni, stato giuridico e trattamento economico già in essere; che era stato conseguentemente stipulato un contratto individuale di lavoro tra il ricorrente e l'A.T.E.R. di Viterbo, «a far data dal 12 dicembre 2011, per anni cinque» e quindi con scadenza alla data del 12 dicembre 2016; che per la disciplina del rapporto le parti avevano rinviato alla normativa del C.C.N.L. per i dirigenti Imprese pubblica utilità; che, a seguito dell'insediamento della nuova giunta regionale del Lazio, con deliberazione G.R. n. 165 del 3 luglio 2013, era stato disposto il commissariamento di tutte le A.T.E.R. del Lazio; che con decreto del Presidente della Regione Lazio n. T00207 del 31 luglio 2013, era stato nominato quale commissario straordinario dell'A.T.E.R. di Viterbo, in sostituzione del Presidente e del CdA, l'avv. Pierluigi Bianchi, fino al 30 settembre 2014; che lo stesso avv. Pierluigi Bianchi era stato nuovamente nominato commissario straordinario con decreto del Presidente della Regione Lazio n. T00344 del 1° ottobre 2014, «con i poteri del Presidente e del CdA, fino alla nomina dei nuovi organi di amministrazione»; che in data 29 gennaio 2015 il ricorrente aveva appreso di essere stato rimosso dall'incarico di direttore generale dell'A.T.E.R. di Viterbo, con una lettera di pari data, sottoscritta - senza previa adozione di alcun atto deliberativo - dal commissario straordinario dell'ATER di Viterbo, avv. Pierluigi Bianchi; che tale lettera aveva disposto la cessazione del ricorrente dall'incarico di direttore generale sul mero presupposto della necessità di attuare la previsione «dell'art. 11, comma 2, legge n. 20/2002» e «dell'art. 12 dello



Statuto aziendale»; che con Deliberazione adottata lo stesso giorno (29 gennaio 2015), il commissario straordinario aveva nominato per la durata di 4 giorni il sig. Massimo Bindi; che il ricorrente aveva, dunque, impugnato tale risoluzione con lettera raccomandata spedita in data 20 marzo 2015 e ricevuta dall'A.T.E.R. in data 23 marzo 2015; di aver, inoltre, proposto ricorso e ex art. 700 codice di procedura civile che era stato respinto per insussistenza del periculum in mora e di aver proposto reclamo al Collegio ai sensi dell'art. 669-terdecies codice di procedura civile, risoltosi con conferma dell'ordinanza di prime cure.

Tutto ciò premesso, parte attorea ha dedotto in diritto:

la nullità e/o l'inesistenza e/o l'invalidità e/o l'annullamento e/o la natura discriminatoria dell'atto di decadenza per motivo illecito determinante e/o la violazione di norme imperative e il diritto alla reintegra nell'incarico sostenendo l'illegittimità della comunicazione del 29 gennaio 2015 del commissario straordinario e della nota delle due direzioni regionali del 19 gennaio 2015 in quanto mancante il presupposto di applicazione della normativa invocata, ossia «la costituzione del nuovo consiglio di amministrazione» (non essendo tale evento ravvisabile nell'avvenuto commissariamento) e, dunque, la conseguente violazione dell'art. 12 dello statuto dell'Ater e dell'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 30/2012 e la nullità dell'irrogato licenziamento ai sensi del combinato disposto degli articoli 1343 e 1418 codice civile ovvero ai sensi del 1344 codice civile e, in ogni caso, ai sensi dell'art. 1345 per motivo illecito determinante;

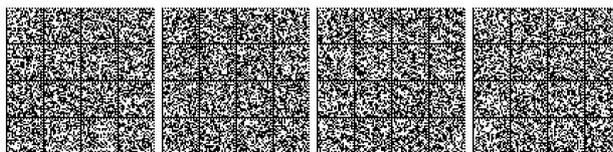
in subordine, l'invalidità e/o l'annullabilità e/o l'inefficacia dell'atto di decadenza per violazione di norme imperative e/o comunque per contrarietà ai principi di buona fede e correttezza in executivis di cui agli articoli 1175 e 1375 codice civile e il diritto al risarcimento del danno patrimoniale per equivalente economico: al riguardo ha eccepito l'inadempimento contrattuale, per la risoluzione del rapporto lavorativo prima del relativo termine; ha altresì dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 5, dello Statuto regionale, contenente il richiamo al sistema dello *spoils system*, il cui contenuto precettivo era stato già dichiarato incostituzionale con sentenza n. 104 del 23 marzo 2007, sebbene in riferimento ad altra norma (art. 55, comma 4); ha quindi sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 5, della legge regione Lazio n. 1/2004 e dell'art. 11, comma 2, della legge regione Lazio n. 30/2002 per violazione degli articoli 97 e 98 Cost.;

in ogni caso, il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale, nello specifico del danno morale soggettivo e del pregiudizio all'immagine professionale.

Nel costituirsi in giudizio, con comparsa depositata in cancelleria il 15 febbraio 2016, il commissario straordinario dell'ATER Pierluigi Bianchi ha resistito alle avverse domande eccependo, preliminarmente, il proprio difetto di legittimazione passiva quale commissario straordinario dell'ATER.

Nel merito ha dedotto l'insussistenza di una ipotesi di licenziamento illegittimo sanzionabile con la reintegra, sottolineando essersi verificata una decadenza dall'incarico ai sensi della legge regionale n. 30/2002, dello statuto aziendale, della delibera di nomina e del contratto di collaborazione, che ha osservato essere norme vigenti, non dichiarate incostituzionali, e di previsioni contrattuali, volontariamente sottoscritte e pienamente vincolanti. Ha poi eccepito l'infondatezza della domanda di reintegra per incompatibilità della tutela reale con un rapporto di lavoro a tempo determinato; la piena equiparazione tra la costituzione di un nuovo consiglio di amministrazione e la nomina di un commissario straordinario; l'inesistenza del motivo illecito determinante dedotto da circostanze di fatto non veritiere e sfornite di riscontro probatorio; l'infondatezza della domanda risarcitoria del danno non patrimoniale e la sola spettanza, nel caso venga dichiarata l'illegittimità della decadenza, della corresponsione di una indennità di mancato preavviso ai sensi degli articoli 34 e 35 del CCNL CISPEL.

Nel costituirsi con comparsa depositata il 12 gennaio 2016 l'A.T.E.R. di Viterbo ha chiesto respingersi le domande attoree, assumendo in primo luogo l'equiparabilità tra l'insediamento del nuovo consiglio di amministrazione e la nomina del commissario straordinario (essendo quest'ultimo organo straordinario dell'amministrazione dell'ente cui spettano gli stessi poteri di tutti gli organi dell'ente il cui mandato sia cessato per qualsiasi ragione); ha quindi dedotto l'applicabilità, a seguito al commissariamento, dell'art. 11, comma 2, della L.R. Lazio n. 30/2002 e dell'art. 12 dello Statuto aziendale, che dispongono la cessazione automatica degli incarichi dei direttori generali in caso di insediamento del nuovo consiglio di amministrazione; che le stesse direzioni regionali avevano comunicato ai commissari delle ATER che, a seguito della loro nomina, avrebbe trovato applicazione l'art. 11 della L.R. n. 30/2002, l'art. 55, comma 5, dello Statuto della Regione Lazio e l'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001 a mente dei quali dovevano ritenersi cessati gli incarichi dei direttori generali decorsi 90 giorni dall'insediamento degli organi di vertice delle rispettive amministrazioni; ha conseguentemente escluso la sussistenza di motivi illeciti, non essendo veritiere le circostanze prospettate e difettando il nesso di causalità tra queste ultime e la decadenza operante *ope legis*.



L'azienda ha infine eccepito l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, la cessazione dall'incarico trovando fondamento non solo nell'art. 55 dello statuto regionale ma anche nell'art. 11, comma 2, della L.R. n. 30/02 nonché nell'art. 12 dello statuto aziendale dell'ATER di Viterbo, norme vigenti ed accettate dal ricorrente con la sottoscrizione di apposito contratto. Ha in ultimo dedotto l'inammissibilità della tutela reale, da ritenersi inapplicabile ai rapporti di lavoro a tempo determinato, e l'infondatezza della domanda risarcitoria ex art. 1218 codice civile e in ogni caso l'inapplicabilità dell'art. 29 del C.C.N.L. dirigenti imprese pubblica utilità ai fini della quantificazione del danno; ha parimenti eccepito l'insussistenza dei lamentati danni patrimoniale e non patrimoniale per mancanza dei requisiti costitutivi.

Il terzo chiamato in causa, Regione Lazio, costituendosi con deposito di memoria difensiva in data 24 marzo 2016, ha resistito alle avverse domande eccependo, in primo luogo, il difetto di legittimazione passiva, essendo essere soggetto estraneo al rapporto intercorso tra il ricorrente e il datore di lavoro, l'A.T.E.R. di Viterbo, soggetto dotato di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale, patrimoniale, finanziaria e contabile; in secondo luogo, ha eccepito l'inammissibilità e la conseguente infondatezza della domanda di manleva, fondata su una nota regionale indirizzata a tutte le A.T.E.R. del Lazio, che ha sostenuto essere del tutto generica e che l'A.T.E.R. di Viterbo avrebbe ben potuto disattendere; sul presupposto della equiparabilità tra insediamento del commissario straordinario e insediamento del nuovo consiglio di amministrazione e della conseguente risoluzione *ipso iure* del contratto lavorativo, ha altresì dedotto la legittimità del provvedimento di decadenza e l'infondatezza della domanda principale; per l'ipotesi in cui si fosse ritenuta l'illegittimità del provvedimento di rimozione, ha comunque sostenuto l'inammissibilità della domanda di reintegra; in ordine alla pretesa risarcitoria, ha infine eccepito la carenza di prova tanto in ordine alla potenzialità lesiva della condotta aziendale, quanto in ordine all'esistenza del nesso causale con il danno lamentato, ed ha contestato la pretesa anche sotto il profilo del *quantum debeatur*.

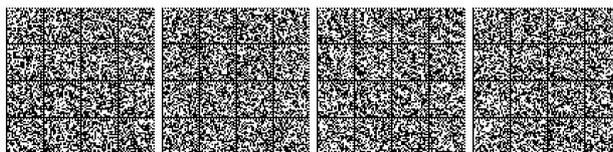
In fatto, va premesso che la delibera della giunta regionale del Lazio n. 165 del 3 luglio 2015 - al fine di dare attuazione alla legge 28 giugno 2013 n. 4 contenente disposizioni in tema di riduzione dei costi della politica e di razionalizzazione degli uffici e servizi della Regione ed in particolare in attuazione dell'art. 22, concernente il riordino degli enti e la riduzione del numero dei componenti degli organi - aveva disposto il commissariamento delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubbliche di tutte le Province del Lazio, rimettendo a successivi decreti del Presidente della Regione l'adozione degli atti di nomina di altrettanti commissari straordinari.

Nelle premesse la suddetta delibera dava atto che ai sensi dell'art. 55, comma 4, dello statuto regionale «i componenti degli organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti dalla Regione decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del consiglio salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina» e che pertanto, essendosi insediato il nuovo Consiglio Regionale in data 25 marzo 2013, «gli organi istituzionali delle A.T.E.R. sono decaduti dalla carica il 23 giugno 2013».

Con successiva deliberazione n. 642 del 30 settembre 2014 la giunta regionale aveva disposto la proroga fino al 15 settembre 2015. Per la ATER di Viterbo il commissario straordinario era stati nominato con decreto del Presidente della Regione Lazio n. T00344 del 1° ottobre 2014.

In seguito la nota congiunta della direzione regionale infrastrutture, ambiente e politiche abitative e della direzione regionale risorse umane e sistemi informativi prot. n. 27633 del 19 gennaio 2015 aveva sostanzialmente ribadito il contenuto della citata delibera di giunta precisando che «... avuto riguardo alla succitata normativa regionale, nonché all'art. 55, comma 5, dello statuto della Regione Lazio e alle disposizioni generali in materia di incarichi dirigenziali di vertice di cui all'art. 19, commi 3 ed 8, del decreto legislativo n. 165/01, ... gli incarichi dei direttori generali delle aziende in indirizzo devono ritenersi cessati decorsi 90 giorni dall'insediamento degli organi commissariali in argomento, salvo conferma da parte degli organi stessi. Al riguardo si precisa che il *dies a quo* del termine di 90 giorni va individuato nella data di effettiva assunzione delle funzioni da parte dei rispettivi commissari straordinari. In relazione a quanto sopra, si invitano i commissari straordinari delle aziende in indirizzo, qualora non avessero già provveduto, a disporre con urgenza gli atti relativi alla nomina di nuovi direttori generali nel rispetto della normativa sopra richiamata e a dare comunicazione alle scriventi direzioni in merito ai provvedimenti che saranno adottati al riguardo».

Con la nota in contestazione 29 gennaio 2015 a firma del commissario straordinario dell'ATER, in attuazione della deliberazione di giunta, della citata nota e della normativa regionale e statutaria in esse richiamata, al ricorrente era stato comunicata l'intervenuta «decadenza, *ex lege*, dalla carica di direttore generale e la conseguente cessazione di ogni rapporto con la ATER di Viterbo». La missiva spiegava che «ai sensi dell'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 20/2002 (rectius 30/2002) e dell'articolo 12 dello statuto aziendale «l'incarico di direttore generale è conferito a tempo determinato, per un periodo non superiore a cinque anni ed ha termine con la costituzione del nuovo consiglio di amministrazione».



La Regione con nota della «Direzione regionale infrastrutture ambiente e politiche abitative» e della «Direzione regionale risorse umane e sistemi informativi» prot. 27633 del 19 ottobre 2015, già agli atti di questa Azienda, ha richiamato tutti i commissari delle ATER del Lazio, alla applicazione di tale normativa».

Le disposizioni sulla cui base si è dunque pervenuti alla declaratoria di decadenza dall'incarico del ricorrente sono sostanzialmente identificabili:

a) nell'art. 55, comma 5, della legge regionale del Lazio 11 novembre 2004 n. 1 recante «Nuovo statuto della Regione Lazio» secondo il quale «Gli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione degli enti pubblici dipendenti sono conferiti dai rispettivi organi di amministrazione e cessano di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi, salvo conferma da parte degli organi stessi»;

b) nell'art. 11, comma 2, della L.R. 3 settembre 2002, n. 30 «Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica», il quale dispone che «Il direttore generale è nominato dal consiglio di amministrazione ed è scelto tra i dirigenti dell'azienda stessa o di altri enti pubblici o privati, di età non superiore ai sessantacinque anni, che abbiano svolto attività dirigenziale e che siano in possesso del diploma di laurea ovvero che abbiano espletato per almeno 10 anni l'incarico di dirigente apicale di ente pubblico. 2. L'incarico di direttore generale è conferito a tempo determinato, per un periodo non superiore a cinque anni, rinnovabile una sola volta, e ha termine, comunque, con la costituzione del nuovo consiglio di amministrazione. L'incarico di direttore generale è disciplinato con contratto individuale che stabilisce, tra l'altro, il trattamento economico, con riferimento a quello previsto dall'art. 16, comma 2. Per i dipendenti di altri enti, il contratto disciplina, altresì, il rapporto di lavoro»;

c) nell'art. 12 dello statuto aziendale il quale, ricalcando contenuto della norma ora richiamata, dispone dello che «1. Il direttore generale è nominato dal consiglio di amministrazione, ed è scelto tra i dirigenti dell'Azienda stessa o di altri enti pubblici o privati, che abbiano svolto attività dirigenziale ed in possesso del diploma di laurea, ovvero che abbiano ricoperto - per almeno dieci anni l'incarico di dirigente apicale presso un ente pubblico, ai sensi del comma 1, art. 11, legge n. 30/02. 2. L'incarico di direttore generale è conferito a tempo determinato, per un periodo non superiore a cinque anni, rinnovabile e ha termine, comunque, con la costituzione del nuovo consiglio di amministrazione. L'incarico di direttore generale, qualora conferito a dirigente d'azienda, è disciplinato con contratto individuale che stabilisce, tra l'altro, il trattamento economico, con riferimento a quello previsto dall'art. 16, comma 2, della legge. Per i dipendenti di altri enti, il contratto disciplina, altresì, il rapporto di lavoro. La deliberazione con cui è conferito l'incarico di direttore generale deve anche contemplare le ipotesi di revoca anticipata dello stesso da parte del consiglio di amministrazione mediante atto motivato. Di tale punto della deliberazione deve essere fatto esplicito richiamo nel contratto individuale di lavoro. 3. La rimozione dall'incarico di direttore generale deve essere deliberata con la maggioranza dei due terzi dei componenti il consiglio di amministrazione».

Ritiene questo giudicante che i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal ricorrente siano fondati.

Sotto il profilo della rilevanza ritiene questo giudicante che le eccezioni di parte ricorrente tendenti ad escludere l'operatività delle norme in esame non siano fondate. Va al riguardo premesso che tanto l'art. 55, comma 5, dello statuto regionale, quanto l'art. 11, comma 2, della LR n. 30/2002 e così pure l'art. 12 dello statuto aziendale, prevedono che l'incarico abbia comunque termine con «l'insediamento dei nuovi organi» di amministrazione ovvero «con la costituzione del nuovo consiglio di amministrazione».

Parte ricorrente sostiene l'illegittimità della declaratoria di decadenza assumendo l'inapplicabilità delle richiamate disposizioni per carenza del presupposto di legge, non risultando costituito un nuovo consiglio di amministrazione e non essendo a ciò equiparabile la nomina del commissario straordinario.

La tesi non sembra sostenibile. Non è infatti in contestazione che nella delibera della Giunta Regionale n. 165 del 3 luglio 2015, che aveva disposto il commissariamento dell'ATER, il commissario straordinario sia stato identificato quale organo sostitutivo degli organi istituzionali dell'ente (Presidente, consiglio di amministratore e collegio dei revisori). In particolare, la suddetta delibera, dopo aver individuato gli organi istituzionali degli enti, in conformità con quanto previsto dalla LR n. 30/2002 (recante «Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica» e successive modifiche), aveva chiarito che ai sensi dell'art. 55, comma 4, dello statuto regionale, «i componenti degli organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti dalla Regione decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del consiglio salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina» ed in seguito aveva disposto il «commissariamento straordinario» degli enti «..., fino alla nomina dei nuovi organi di amministrazione secondo quanto previsto nell'ambito della riforma stessa e nell'art. 55, comma 3, dello statuto regionale».

Appare evidente che la nomina dei commissari straordinari sia stata quindi disposta in sostituzione degli ordinari organi istituzionali e che ai medesimi fossero quindi attribuiti e riconosciuti i corrispondenti poteri. Se ne deve desumere che, ai fini dell'applicabilità delle disposizioni sulla decadenza del D.G., la nomina del commissario straordinario abbia prodotto i medesimi effetti che gli articoli 11, comma 2, della LR n. 30/2002 e 12 dello statuto aziendale ricon-



ducono in via ordinaria alla costituzione del consiglio di amministrazione. A prescindere da quanto si dirà in seguito riguardo alla applicabilità dell'art. 55, comma 4, dello statuto regionale, alla possibilità di ritenere la decadenza dei membri dei suddetti organi istituzionali e alle ulteriori ragioni poste a base del commissariamento, le considerazioni che precedono inducono a ritenere che la decadenza del direttore generale sia stata disposta in applicazione delle disposizioni in esame. Di qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Nel merito, va osservato come a sostegno delle proprie censure la parte abbia fatto richiamo alle pregresse pronunce della Corte costituzionale ed in particolare alla sentenza n. 104/2007 del 19 marzo 2007 che aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 55, comma 4, della legge Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo statuto della Regione Lazio), nella parte in cui aveva previsto che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle Asl viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico.

In quella occasione i giudici remittenti avevano censurato la norma osservando che far dipendente la cessazione dalla carica al rinnovo del consiglio regionale avesse «l'evidente finalità di consentire alle forze politiche di cui è espressione il nuovo consiglio di sostituire i preposti agli organi istituzionali» e che tuttavia ciò avrebbe determinato «una cesura nella continuità dell'azione amministrativa esplicita dal titolare della carica, non in dipendenza di una valutazione della qualità di questa «azione», ma di un evento oggettivo, come l'insediamento del nuovo consiglio; avevano quindi ritenuto che ciò contrastasse con i principi costituzionali imparzialità e buon andamento dettati dall'art. 97 Cost. ed incidesse sulla stabilità ed autonomia che consente al dirigente di improntare il suo operato al rispetto dei richiamati principi.

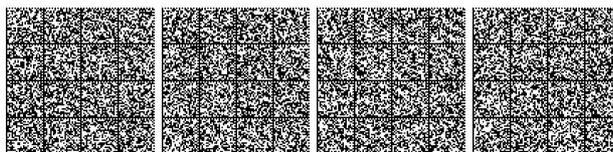
La Corte, nell'esaminare la vicenda che aveva visto coinvolto il direttore generale di una ASL, aveva ritenuto fondata la questione, osservando preliminarmente che la disposizione censurata dovesse ritenersi innanzitutto incongrua rispetto all'obiettivo perseguito dalla legge, ovvero quello di preservare il rapporto diretto fra organo politico ed organo tecnico: sotto tale profilo aveva infatti spiegato che alle ASL e ai suoi dirigenti erano devolute competenze essenzialmente tecniche, da svolgere con autonomia imprenditoriale, sulla base degli indirizzi generali fissati dalla Regione e per il perseguimento di obiettivi gestionali ed operativi fissati dalle giunte regionali; che la decadenza automatica non avrebbe consentito di preservare il rapporto diretto fra organo politico e direttore generale, essendo operativa anche nel caso in cui dalle elezioni fosse risultata confermata la precedente compagine di governo; che l'esigenza in esame non sarebbe stata soddisfatta neanche dalla possibilità di conferma nell'incarico (prevista dalla norma) non essendone prevista la motivazione e potendo quindi prescindere da una valutazione dell'attività svolta, sui risultati raggiunti e sugli obiettivi perseguiti.

Aveva quindi sostenuto che la norma violasse l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione. A sostegno di tali conclusioni aveva evidenziato che l'art. 97 Cost. sottopone gli uffici pubblici ad una riserva (relativa) di legge, sottraendoli all'esclusiva disponibilità del governo; prevede che gli uffici pubblici siano organizzati secondo i principi di imparzialità ed efficienza e che l'accesso avvenga, di norma, mediante procedure fondate sul merito. Aveva quindi osservato che nel principio di imparzialità, si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo - normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'amministrazione; che il principio di efficienza dell'amministrazione trova invece esplicazione in una serie di regole, che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici, a quella di assicurarne il corretto funzionamento e di garantire la regolarità e la continuità dell'azione amministrativa e, in particolare, dei pubblici servizi, anche al mutare degli assetti politici; a quella per cui i dirigenti debbono essere sottoposti a periodiche verifiche circa il rispetto dei principi di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza e circa l'attività svolta da valutare in funzione dei risultati e degli obiettivi prefissati.

Aveva anche rammentato che nell'ottica del perseguimento degli obiettivi costituzionali, ai dirigenti erano accordate specifiche garanzie, concernenti la verifica che gli incarichi assegnati (che doveva avvenire tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali) e la loro cessazione anticipata dall'incarico (che poteva avvenire solo in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti e sulla base del giusto procedimento).

Aveva quindi affermato che «La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento».

Alla luce di tale pronuncia occorre in primo luogo osservare che la delibera di giunta n. 165 del 3 luglio 2015, con cui era stato disposto il commissariamento delle ATER, aveva errato nel ritenere la decadenza dei componenti degli organi istituzionali alla scadenza del novantesimo giorno successivo alla prima seduta del consiglio insediato in data 25 marzo 2013: tale evenienza era stata infatti desunta *ex lege* in applicazione della medesima norma che la Corte costituzionale aveva già dichiarato incostituzionale ormai anni prima.



È pur vero peraltro che il commissariamento degli enti era stato comunque disposto allo scopo di «assicurare la continuità aziendale» e «consentire il riordino delle aziende» come previsto dalla legge regionale 28 giugno 2013, n. 4 («Disposizioni urgenti di adeguamento all'art. 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e servizi della Regione») che aveva appunto previsto la ricognizione e il riordino degli enti e la riduzione del numero dei componenti degli organi. Sicché la nomina del commissario straordinario si poteva ritenere giustificata anche a prescindere dalla sostituzione dell'organo consiliare.

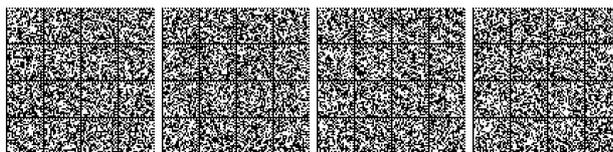
Ritiene tuttavia questo giudicante che le considerazioni formulate dalla Corte nella citata pronuncia incidano anche sulla giudizio di legittimità delle disposizioni dello Statuto Regionale e della legge di riordino degli ATER alle quali Regione Lazio e commissario straordinario avevano inteso dare attuazione, pervenendo alla decadenza del direttore generale.

Ove infatti si abbia riguardo al principio di efficienza dell'amministrazione e quindi alla necessità di assicurare il corretto funzionamento, la regolarità e la continuità dell'azione amministrativa, anche sotto il profilo dell'osservanza delle garanzie accordate ai dirigenti, tali da escludere la possibilità di una loro cessazione anticipata dall'incarico a prescindere da una loro valutazione riguardo ai risultati conseguiti e dall'osservanza del giusto procedimento, occorre allora dubitare della legittimità costituzionale delle norme che ne prevedano la decadenza automatica anche quando giustificata - non dall'esigenza di preservare il rapporto diretto fra organo politico ed organo tecnico o di coordinarne la durata dell'incarico con quella degli organi di indirizzo politico, ma dall'obiettivo di preservare il rapporto fiduciario tra i dirigenti generali e l'organo amministrativo deputato alla loro nomina.

È pur vero che con riguardo a rapporti di tal genere, la S.C. ha ritenuto che le disposizioni [(come quella dell'art. 9, comma 6, della legge reg. Friuli Venezia Giulia del 3 marzo 1998, n. 6. In tema di risoluzione del rapporto di lavoro del direttore tecnico scientifico e del direttore amministrativo dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A.)], «che introducono una fattispecie di estinzione automatica del rapporto, la cui «ratio» va individuata nell'intento di assicurare la costante permanenza del rapporto fiduciario fra direttore generale dell'Agenzia e i suddetti collaboratori, fondato sulla provenienza della nomina dallo stesso soggetto e non sull'esigenza di garantire l'automatico adeguamento della durata della nomina del dirigente a quella degli organi di indirizzo politico» non si pongono in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento, poiché «in linea con quanto precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 233 del 2006 - non riguarda un'ipotesi di «*spoils system*» in senso tecnico, dal momento che non regola un rapporto fondato «sull'intuitus personae» tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione, ma concerne l'organizzazione dell'ente pubblico e mira a garantire, all'interno di esso, la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori tecnico-scientifico e amministrativo» (Sez. L, Sentenza n. 3529 del 13 febbraio 2013 rv. 625244).

Con ordinanza interlocutoria Sez. L, n. 14593 del 15 luglio 2016 (Rv. 640730 - 01) la stessa Corte ha tuttavia ritenuto di dover sottoporre la norma alla verifica di legittimità costituzionale norma osservando che «con sentenza n. 224 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., l'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18, secondo cui il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle aziende unità sanitarie locali o ospedaliere cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati poiché detta norma contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali, lesivo del principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento nell'art. 97 Cost. La scelta fiduciaria del direttore amministrativo, effettuata con provvedimento ampiamente discrezionale del direttore generale, non implica, si è infatti sottolineato dal giudice delle leggi, che l'interruzione del conseguente rapporto di lavoro possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale, poiché una volta instaurato detto rapporto, vengono in rilievo altri profili, connessi, da un lato, all'interesse dell'amministrazione ospedaliera alla continuità delle funzioni espletate dal direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive del dirigente; la valutazione di tali esigenze determina, afferma la Corte costituzionale, il contrasto della censurata disposizione con il principio costituzionale di buon andamento, in quanto essa non ancora l'interruzione del rapporto d'ufficio in corso a ragioni interne a tale rapporto, che - legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo - siano idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa.

Inoltre, ha precisato la predetta pronuncia della Corte, l'automatica interruzione *anta tempus* del rapporto non consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento, nel cui ambito il dirigente potrebbe far valere il suo diritto di difesa, sulla base eventualmente dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati, e il nuovo direttore generale sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di



quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale tra direttore generale e direttore amministrativo. Né rileva, ha sancito la pronunzia in parola, la circostanza che la norma prevede la possibilità di riconferma del direttore amministrativo: il relativo potere del direttore generale non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo.

A tale conclusione il giudice delle leggi è pervenuto osservando, altresì, che la giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 233 del 2006 ha effettuato, in relazione ad una serie di disposizioni disciplinatrici dei rapporti tra organi politici e amministrativi ovvero tra organi amministrativi, talune puntualizzazioni volte, rispetto a quanto affermato dalla citata sentenza n. 233 del 2006, a valorizzare, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento proprio nell'art. 97 Cost. Si è così precisato, con la suindicata giurisprudenza, che i meccanismi di decadenza automatica, «ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti» (sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007); In particolare, la Corte, con la sentenza n. 104 del 2007, ha affermato, con riferimento proprio alla legislazione della Regione Lazio, che il direttore generale di Aziende sanitarie locali - nominato, con ampio potere discrezionale, dal Presidente della Regione per un periodo determinato - non può decadere automaticamente in connessione con l'insediamento del nuovo consiglio regionale; è stata ritenuta, infatti, essere in contrasto con l'art. 97 della Costituzione la previsione della cessazione del soggetto, cui sia stata affidata tale funzione, dal rapporto di ufficio e di lavoro con la Regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o - ancora - per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto».

Alla luce di tali argomenti deve allora osservarsi come anche nel caso di specie, il *petitum* della domanda del Gigli, pur sostanziandosi nella richiesta del risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, presuppone l'accertamento della legittimità della risoluzione del rapporto avvenuta ai sensi:

dell'art. 55, comma 5, della legge Regionale del Lazio 11 novembre 2004 n. 1 recante «Nuovo statuto della Regione Lazio» secondo cui «Gli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione degli enti pubblici dipendenti sono conferiti dai rispettivi organi di amministrazione e cessano di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi, salvo conferma da parte degli organi stessi»;

e dell'art. 11, comma 2, della L.R. 3 settembre 2002, n. 30 «Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica», secondo cui «Il direttore generale è nominato dal consiglio di amministrazione ... l'incarico ... è conferito a tempo determinato, per un periodo non superiore a cinque anni, rinnovabile una sola volta, e ha termine, comunque, con la costituzione del nuovo consiglio di amministrazione»;

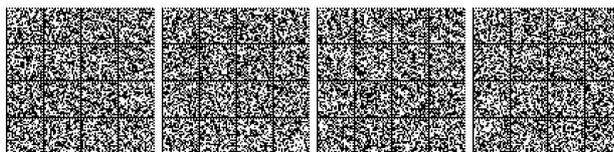
(oltre che dell'art. 12 dello statuto aziendale il quale, ricalcando contenuto della norma or ora richiamata, dispone dello che «1. Il direttore generale è nominato dal consiglio di amministrazione, ... 2. L'incarico ... è conferito a tempo determinato, per un periodo non superiore a cinque anni, rinnovabile e ha termine, comunque, con la costituzione del nuovo consiglio di amministrazione»).

Le menzionate disposizioni prevedono, indiscutibilmente, una ipotesi di decadenza automatica con esonero da qualsiasi motivazione e dalla specificazione delle ragioni connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato e come tale sottratto a qualsiasi verifica giurisdizionale.

Costituisce anche in questo caso presupposto indefettibile dell'azione risarcitoria l'accertamento della illegittimità delle richiamate disposizioni sulla interruzione automatica del rapporto di lavoro, così come richiesto dal ricorrente anche nell'atto introduttivo.

Anche in questo caso deve escludersi che sulla scorta delle menzionate pronunce (che hanno già dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 96 Cost. di disposizioni di legge regionale che prevedevano la decadenza automatica dalle funzioni dirigenziali) sia possibile addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in esame, se non pervenendo ad una inammissibile operando una integrazione normativa della fattispecie.

La questione va quindi sottoposta al vaglio della Corte costituzionale con la relativa pronunzia di rimessione e la sospensione del presente procedimento.



P.Q.M.

Il Tribunale, visti l'art. 134 Cost. e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23 dichiara rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 97 Cost., e nei sensi di cui alla parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 5, della legge Regionale del Lazio 11 novembre 2004 n. 1 recante «Nuovo statuto della Regione Lazio» nella parte in cui prevede che «Gli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione degli enti pubblici dipendenti sono conferiti dai rispettivi organi di amministrazione e cessano di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi, salvo conferma da parte degli organi stessi» e dell'art. 11, comma 2, della L.R. 3 settembre 2002, n. 30 «Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica», nella parte in cui dispone che «Il direttore generale è nominato dal consiglio di amministrazione ... l'incarico ... è conferito a tempo determinato, per un periodo non superiore a cinque anni, rinnovabile una sola volta, e ha termine, comunque, con la costituzione del nuovo consiglio di amministrazione»,

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di curare la notifica della presente ordinanza alle parti del giudizio di legittimità, ai Presidente della Giunta regionale del Lazio e la comunicazione della stessa al Presidente del Consiglio regionale del Lazio.

Viterbo, 19 aprile 2017

Il giudice del lavoro: IANIGRO

18C00115

N. 78

Ordinanza del 18 dicembre 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede staccata di Latina sul ricorso proposto da Palazzi Annunziata contro Comune di Roccasecca

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Accertamento di conformità - Determinazione della misura dell'oblazione in misura pari al valore di mercato dell'intervento eseguito.

– Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), art. 22 [, comma 2, lett. a)].

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

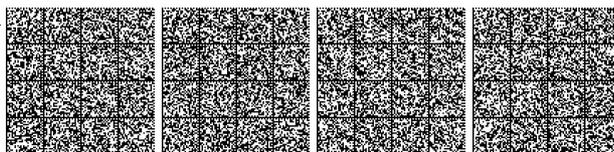
SEZIONE STACCATA DI LATINA (SEZIONE PRIMA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso n. 832 del 2016 R.G., proposto da Annunziata Palazzi, rappresentata e difesa dagli avvocati Sebastiano Aurilio e Pietro Romano e elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avvocato Iucci in Latina, via Malta n. 7;

Contro il Comune di Roccasecca, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Rossini e elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato F. Paoletti in Latina, viale dello Statuto n. 19;

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza di demolizione n. 112 del 16 settembre 2016, del provvedimento prot. n. 10027 del 15 settembre 2016, recante diniego di accertamento di conformità, del provvedimento prot. n. 3845 del 15 aprile 2011, recante determinazione dell'oblazione ex art. 36 decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e 22, comma 2, lettera a) della legge regionale 11 agosto 2008, n. 15, della nota prot. n. 1763 del 4 marzo 2014, recante preavviso di rigetto della istanza di accertamento di conformità, e di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente nonché per l'accertamento della non debenza dell'oblazione così come determinata dall'amministrazione o, in via subordinata, per la rideterminazione della medesima e per la condanna dell'amministrazione alla restituzione della somma di euro 2.345,15, oltre accessori.

Visti il ricorso e i relativi allegati;



Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roccasecca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2017 il dott. Davide Soricelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con il ricorso all'esame la ricorrente impugna gli atti di un procedimento avente ad oggetto l'accertamento di conformità di un fabbricato realizzato in via Revali.

La vicenda è del tutto peculiare, dato che l'edificazione è avvenuta in base a un permesso di costruire falsificato da un tecnico alla quale la ricorrente si era in buona fede affidata per la gestione della «pratica» (e infatti questo soggetto è stato condannato in sede penale per falso e truffa ai danni della ricorrente, l'estraneità della quale alla falsificazione risulta altresì dalla circostanza che anch'ella è stata sottoposta a procedimento penale per falso ma tale procedimento è stato archiviato).

Comunque, la ricorrente, essendo stato il fabbricato realizzato (tra l'altro ella ha anche corrisposto al comune la somma di euro 2.345,15 a titolo di oneri concessori dovuti in correlazione al permesso falsificato), in data 1° marzo 2011 ha presentato istanza di accertamento di conformità.

Nel presupposto che la sanatoria fosse possibile (sussistendo la cd. «doppia conformità»), il comune subordinava il rilascio del permesso al pagamento dell'oblazione prevista dall'art. 22 della legge regionale 11 agosto 2008, n. 15 che quantificava in euro 55.470 (cioè in misura pari al valore dell'opera abusiva da sanare).

La ricorrente quindi contestava l'operato dell'amministrazione sostenendo di non essere tenuta al pagamento dell'oblazione essendo ella del tutto estranea (e anzi vittima) dell'abuso che altri avevano commesso.

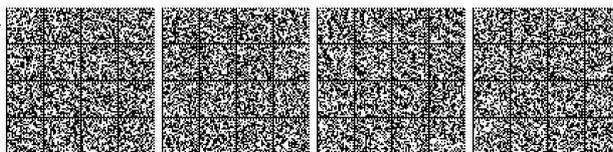
Il comune, tuttavia, non recepiva gli assunti della signora Palazzi, per cui – dopo averle inoltrato un preavviso di rigetto – adottava i provvedimenti impugnati, cioè il diniego di accertamento di conformità (per mancata corresponsione dell'oblazione) in data 15 settembre 2016 e il conseguente ordine di demolizione dell'opera realizzata il successivo 16 settembre 2016.

Di qui il ricorso all'esame con cui la ricorrente impugna i provvedimenti indicati denunciando sotto vari profili la violazione e falsa applicazione delle disposizioni degli articoli 3 e 28 della legge 30 novembre 1981, n. 689, degli articoli 12, comma 1, e 22, comma 2 lettera *a*) della legge regionale 11 agosto 2008, n. 15 e degli articoli 3 e 97 C.

La ricorrente, anzitutto, muovendo dalla qualificazione dell'oblazione come sanzione amministrativa, sostiene che la pretesa del comune è radicalmente priva di presupposti; in altri termini ella sostiene che, poiché non ha commesso alcun abuso ma è stata addirittura vittima di un illecito compiuto da altri, non vi è il presupposto per applicare sanzioni, poiché l'illecito amministrativo presuppone l'elemento soggettivo che qui manca del tutto; insomma all'elemento oggettivo dell'illecito (la realizzazione del manufatto in difetto di permesso di costruire) non corrisponderebbe il necessario elemento psicologico; la ricorrente invoca al riguardo (oltre alla previsione generale dell'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689) anche il disposto dell'art. 12 della legge regionale n. 15 del 2008 che esclude la responsabilità per sanzioni pecuniarie del committente che risulti estraneo all'abuso (in coerenza con quanto previsto dall'art. 29 decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380) con conseguente inapplicabilità dell'art. 22. In via subordinata si sostiene che l'obbligazione avente a oggetto il pagamento dell'oblazione sarebbe prescritta, dovendosi in materia applicare la prescrizione quinquennale e decorrendo la stessa dalla data dell'accertamento della doppia conformità (nella specie il 15 aprile 2011).

In via di ulteriore subordinate la ricorrente denuncia sotto diverso profilo l'errata applicazione del citato art. 22, comma 2, lettera *a*), della legge regionale sostenendo l'illegittimità della oblazione così come calcolata (in pratica l'amministrazione si è basata sul valore al mq. indicato dall'agenzia delle entrate che è stato ridotto al 50% per tener conto che l'immobile non è completo ma si trova «al rustico»); ad avviso della ricorrente il valore riferito a un immobile in normale stato manutentivo, come stimato dall'agenzia delle entrate, avrebbe dovuto essere ridotto non al 50% ma al 25% al fine di tener conto dell'ingente costo delle opere di completamento dell'immobile che sarebbero necessarie al fine di renderlo abitabile.

Oltre che privi di presupposto (non sussistendo l'obbligo di corrispondere l'oblazione) i provvedimenti che hanno negato la sanatoria e disposto la demolizione sarebbero inoltre illegittimi per violazione del termine per la conclusione del procedimento ex art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.



Infine si contesta da un lato la pertinenza del richiamo all'art. 27 decreto del Presidente della Repubblica n. 381 del 2001 da parte dell'ordine di demolizione e dall'altro la previsione recata da quest'ultimo secondo cui all'inottemperanza seguirebbe l'acquisizione dell'immobile e dell'area di sedime al patrimonio comunale; sotto quest'ultimo profilo la ricorrente richiama la previsione dell'art. 15 della legge regionale n. 15 del 2008 che esclude che l'acquisizione possa avvenire a danno del proprietario che non sia responsabile dell'abuso.

La ricorrente conclude quindi chiedendo l'annullamento degli atti impugnati e la condanna del comune alla restituzione della somma che *illo tempore* ella ha versato a titolo di oneri concessori, coi relativi accessori.

Il Comune di Roccasecca si è costituito in giudizio e resiste al ricorso.

Con ordinanza n. 3 del 12 gennaio 2017 la sezione ha fissato l'udienza di discussione del merito ex art. 55, comma 10, c.p.a.

Il ricorso non è maturo per la decisione.

Il Collegio infatti dubita della legittimità costituzionale della norma regionale regolante la fattispecie, cioè dell'art. 22 della legge regionale 11 agosto 2008, n. 15 e ritiene quindi di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale di tale norma e, in particolare, delle previsioni del secondo comma (lettera *a*) in punto di determinazione della misura dell'oblazione occorrente ad ottenere il cd. accertamento di conformità.

Per quanto concerne il profilo relativo alla rilevanza della questione, essa sussiste poichè nella fattispecie sono impugnati un diniego di accertamento di conformità basato sull'applicazione della norma dell'art. 22 (e in particolare della norma che determina l'oblazione in misura pari al valore delle opere abusive) e il conseguente ordine di demolizione e si controverte in definitiva dell'obbligo di corrispondere l'oblazione e della sua misura, pretendendo il comune resistente una somma calcolata in base al comma 2 lettera *a*) dell'art. 22 citato (cioè – lo si ripete – il valore dell'opera abusiva, laddove la norma statale dell'art. 36 decreto del Presidente della Repubblica n. 380 prevede un'oblazione pari al doppio degli ordinari oneri concessori) e negando la ricorrente che tale disposizione si applichi alla fattispecie ovvero e in subordine che la disposizione in questione sia stata correttamente applicata.

Al riguardo va puntualizzato che la giurisprudenza ritiene che, ai fini della sussistenza della «rilevanza» della questione nel giudizio amministrativo impugnatorio, sia necessario che l'applicazione della norma sia chiamata in causa da uno o più dei motivi dedotti; solo in tal caso ricorre la condizione che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale», come richiesto dall'art. 23, comma 1, lettera *b*) della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Nella fattispecie questa condizione si verifica dato che la ricorrente contesta specificamente l'applicabilità della previsione della disposizione dell'art. 22, comma 2, lettera *a*) citato nei suoi confronti. In altri termini la risoluzione della controversia presuppone necessariamente l'applicazione dell'art. 22 ponendo i motivi proposti la questione della sua applicabilità e/o corretta applicazione alla fattispecie.

Per quanto concerne il profilo relativo alla non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene che la disposizione dell'art. 22, comma 2, citata presenti più d'un profilo di possibile incostituzionalità.

Un primo profilo riguarda la conformità della norma alle disposizioni costituzionali che riservano in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa in materia penale (articoli 25 e 117, lettera *l*).

Il rilascio del permesso di costruire in sanatoria costituisce infatti in base all'art. 45, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 380 citato causa di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti; precisamente la causa di estinzione del reato non è costituita dal mero pagamento dell'oblazione nella misura prevista ma dal rilascio del permesso che presuppone: *a*) la verifica della conformità dell'opera alla normativa urbanistica di riferimento sia al tempo della commissione dell'abuso che al tempo della sanatoria (cd. doppia conformità); *b*) il pagamento dell'oblazione.

La circostanza che l'accertamento di conformità costituisca una causa estintiva di reato implica la riserva allo stato della relativa regolamentazione in forza delle norme costituzionali dell'art. 25 e dell'art. 117, lettera *l*).

Al riguardo va sinteticamente rilevato che la giurisprudenza della Corte costituzionale è orientata a ritenere che «la legislazione regionale — pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale ... — può, tuttavia, “concorrere a precisare, *secundum legem*, i presupposti di applicazione di norme penali statali”, svolgendo, in pratica, “funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali”: ciò, particolarmente quando la legge statale «subordina effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali» (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)» (così Corte costituzionale 13 marzo 2014, n. 46).



Nella fattispecie viene in rilievo una norma regionale che regola in modo più restrittivo una causa di estinzione del reato disciplinata dalla legge statale (consistente, in base all'art. 45 decreto del Presidente della Repubblica n. 380, nel rilascio del permesso a sanatoria in base al precedente art. 36) intervenendo sulla misura dell'oblazione che viene sensibilmente elevata, almeno di regola; non si tratta quindi di norma penale in bianco; in sostanza la norma regionale nel caso in questione non pare avere «funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali» ma modifica – restringendone l'ambito (o meglio ancora rendendo più oneroso l'accesso *a*) — una causa di estinzione del reato prevista dalla normativa statale. Di qui il dubbio in ordine alla compatibilità della previsione con la riserva statale in materia di leggi penali, prevista dagli articoli 25 e 117, lettera *l*), *C*.

In una fattispecie che presenta elementi di somiglianza a quella all'esame la Corte costituzionale ha ritenuto che violasse la riserva di legge statale in materia penale una disposizione di legge regionale che prevedeva condizioni più favorevoli rispetto alla normativa statale ai fini dell'estinzione del reato di costruzione abusiva (in pratica modificava, ampliandola, la nozione di ultimazione degli edifici abusivi dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, così dilatando l'ambito del condono edilizio e quindi ampliando l'ambito di applicazione della relativa causa di estinzione del reato); in quell'occasione la Corte espresse l'avviso secondo cui «la previsione di cause d'estinzione del reato è riservata alla legge statale, in quanto a quest'ultima spetta la potestà incriminatrice; ... alla stessa legge compete, conseguentemente, individuare le situazioni alle quali si applicano le citate cause; ... pertanto, l'ambito delle predette situazioni, individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali» (Corte costituzionale 25 ottobre 1989, n. 487).

Va poi aggiunto che il Collegio ritiene che la previsione della legge regionale presenti ulteriori profili di possibile incostituzionalità sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

Sotto un primo profilo, va rilevato come la previsione per l'accertamento di conformità di un'oblazione pari al valore dell'opera eseguita implichi che la sanatoria di un immobile eseguito senza titolo ma «sostanzialmente» legittimo abbia un costo identico a quello della sanatoria di opera eseguita in base a un titolo che sia stato annullato quando non sia possibile «la rimozione di vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi» (cioè quando il titolo annullato sia «sostanzialmente» illegittimo nel senso che l'opera non risulti conforme alla normativa urbanistico-edilizia); in quest'ultimo caso, infatti, l'art. 20 della legge regionale n. 15 del 2008 citata prevede il pagamento di una «sanzione pecuniaria» pari al valore dell'opera eseguita.

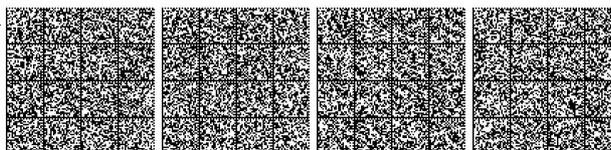
In pratica nella Regione Lazio l'accertamento di conformità è subordinato in base all'art. 22 della legge regionale n. 15 alla doppia conformità dell'opera abusiva e al pagamento di un'oblazione pari al valore di mercato dell'opera eseguita; la sanatoria di un'opera eseguita in base a titolo annullato, invece, presuppone il pagamento di una «sanzione pecuniaria» pari al valore di mercato dell'opera eseguita e tale pagamento produce gli effetti del permesso di costruire a sanatoria (cioè dell'accertamento di conformità).

Il che significa che (al di là della diversa qualificazione di quanto occorre pagare dato che in un caso si parla di oblazione e nell'altro di sanzione pecuniaria) la sanatoria di un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia sia al momento dell'edificazione che a quello del rilascio del titolo ha lo stesso costo della sanatoria di un intervento non conforme alla normativa urbanistico-edilizia; ciò appare porsi in contrasto con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

Sintomatico è il confronto con la normativa del decreto del Presidente della Repubblica n. 380; la previsione dell'art. 20 della legge regionale n. 15 è infatti sostanzialmente identica a quella dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 ma quest'ultimo si inserisce in un sistema in cui la sanatoria dell'opera abusiva ma sostanzialmente legittima (cioè «l'ordinario» accertamento di conformità come regolato dall'art. 36) è subordinata a un'oblazione pari al doppio degli oneri concessori. In definitiva la legge regionale n. 15 del 2008 «riprende» in larga misura le previsioni della normativa statale del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 e comunque si ispira in larga massima al medesimo schema di repressione-sanzione del fenomeno dell'abusivismo edilizio; in questo contesto la modifica della misura dell'oblazione prevista per l'accertamento di conformità, fermo restando il mantenimento dello schema della legge statale, finisce con il risolversi in un elemento di grave incoerenza del sistema valevole nella Regione Lazio.

Vi è infine un altro aspetto da considerare ed è quello della previsione di un'identica oblazione sia per il responsabile dell'abuso che per il proprietario che all'abuso sia del tutto estraneo.

Va premesso che la circostanza che il proprietario non responsabile dell'abuso acceda all'accertamento di conformità alle stesse condizioni del responsabile dell'abuso è alla luce del disposto normativo incontestabile; l'art. 22 della legge regionale prevede infatti che l'accertamento di conformità possa essere chiesto dal responsabile dell'abuso «nonché dal proprietario, ove non coincidente con il primo». La medesima equiparazione del resto ispira anche l'art. 36



del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 che parimenti prevede che la sanatoria possa essere richiesta dal responsabile dell'abuso o dall'attuale proprietario. Tra l'altro da ciò deriva l'impossibilità di aderire alla tesi proposta dalla ricorrente, che in ultima analisi sostiene che il proprietario estraneo all'abuso potrebbe ottenerne la sanatoria – ove sussista la cd. doppia conformità – corrispondendo semplicemente gli (ordinari) oneri concessori. Ciò significherebbe sostenere che la procedura dell'accertamento di conformità, come introdotta dall'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, poi trasfuso nell'art. 36 decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (e disciplinato nella regione Lazio dall'art. 22 della legge regionale n. 15 del 2008), si applichi al solo responsabile dell'abuso (che sia o meno anche il proprietario) e che per il proprietario non responsabile vi sarebbe la possibilità di ottenere un titolo in sanatoria senza corresponsione di oblazione; si tratta però di un'interpretazione *contra legem* e che si risolverebbe in una parziale abrogazione delle norme disciplinanti l'accertamento di conformità.

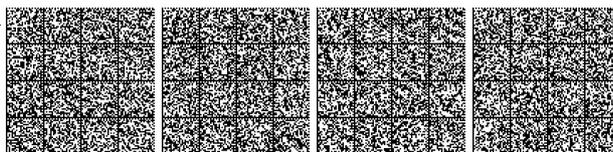
Posto dunque che il proprietario non responsabile dell'abuso può conseguire la sanatoria alle stesse condizioni previste per il responsabile (cioè corrispondendo l'oblazione in misura pari al valore delle opere), può rilevarsi che l'equiparazione prevista dall'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 si inserisce in un sistema che prevede un'oblazione che risulta pari agli oneri concessori, nel senso che il rilascio del permesso a sanatoria è subordinato al pagamento del doppio degli oneri concessori nel caso di interventi soggetti a contributo e al pagamento degli oneri concessori nel caso di interventi che ordinariamente (o meglio se eseguiti in base a titolo rilasciato preventivamente) non vi sarebbero soggetti. Tale sistema appare giustificato nell'ottica di un bilanciamento tra l'interesse del richiedente ad ottenere la sanatoria di un intervento comunque «sostanzialmente» legittimo (perché la sanatoria è possibile a condizione che sussista la cd. doppia conformità) e l'interesse pubblico a che la verifica della legittimità sostanziale dell'intervento (cioè della conformità del progetto alla normativa urbanistico-edilizia) sia compiuta dai pubblici poteri prima che esso sia concretamente eseguito.

In questo sistema l'oblazione non è una sanzione in cui rilevi l'elemento soggettivo, trattandosi di una somma che viene corrisposta volontariamente (la sanatoria è infatti richiesta dall'interessato) al fine di regolarizzare una situazione obiettivamente antiggiuridica; nello stesso tempo il meccanismo normativo basato sulla uguaglianza di condizioni di accesso alla sanatoria (e all'estinzione del reato che ne consegue) serve anche a sgravare l'amministrazione dal compito di procedere a una verifica delle responsabilità nella commissione dell'abuso che potrebbe anche risultare complessa (e tra l'altro questa complessità di accertamenti nemmeno sarebbe compatibile con il breve termine di sessanta giorni previsto per il completamento del procedimento).

La disposizione della Regione Lazio che commisura l'oblazione al valore delle opere abusive altera questo schema, introducendo un'oblazione sensibilmente più elevata rispetto a quanto previsto dalla norma statale; ciò in definitiva finisce con l'attribuire di fatto all'oblazione una funzione spiccatamente sanzionatoria (quasi trasformandola in una sanzione alternativa alla demolizione applicabile a richiesta dell'interessato), come dimostra la circostanza che l'oblazione è fissata in misura identica alla sanzione pecuniaria dovuta in caso di sanatoria di intervento sostanzialmente illegittimo in base all'art. 20. E sarebbe formalistico opporre che non si tratta di sanzione perché la sanatoria è chiesta dallo stesso interessato che è libero quindi di decidere se ottenerla alle condizioni normativamente previste; in realtà – considerato che l'alternativa alla sanatoria è la demolizione – la libertà di determinarsi sulla sorte dell'opera è più apparente che reale, dato che – venendo in rilievo un'opera che, ancorché abusiva, è conforme alla normativa urbanistico-edilizia – la scelta tendenzialmente non potrà che cadere sulla sanatoria (avendo ovviamente poco senso demolire l'opera per poi realizzarla nuovamente dopo aver ottenuto il permesso di costruire). Nel caso di proprietario estraneo all'abuso che abbia sopportato il costo dell'edificazione (che è il caso all'esame), entrambe le alternative si rivelano irragionevolmente – e potrebbe aggiungersi ingiustamente – onerose, dato che nel caso di scelta per la demolizione, l'interessato sopporta i costi di quest'ultima e vanifica l'investimento già eseguito, mentre nel caso di opzione per la sanatoria, è costretto a un esborso (di valore pari all'investimento già eseguito) che appare sproporzionato in considerazione della sua estraneità all'abuso e del fatto che in ultima analisi si tratta di abuso esclusivamente formale.

In definitiva il dubbio che è determinato dalla fissazione dell'oblazione in misura sensibilmente più elevata rispetto a quanto prevede la norma statale è che questa misura – che in pratica trasforma l'oblazione in una vera e propria sanzione da applicarsi a richiesta dell'interessato – rende irragionevole la fissazione di parità di condizioni per l'accesso alla sanatoria secondo che essa venga richiesta dal responsabile dell'abuso (che nella stragrande maggioranza dei casi è il proprietario) ovvero da quest'ultimo allorché egli risulti del tutto estraneo all'abuso (che è indiscutibilmente un'evenienza molto rara ma che il caso all'esame dimostra non essere impossibile).

In conclusione, essendo rilevante e non manifestamente infondata, va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera *a*) della legge regionale Lazio 11 agosto 2008, n. 15, in relazione agli articoli 3, 25 e 117, comma 2, lettera *l*) Costituzione. Pertanto il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale affinché questa si pronunci sulla questione.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione staccata di Latina, interlocutoriamente pronunciandosi sul ricorso in epigrafe così dispone:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale Lazio 11 agosto 2008, n. 15, in relazione agli articoli 3, 25 e 117, comma 2, lettera l) della Costituzione;*

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

c) *ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al presidente della giunta regionale della Regione Lazio, nonché comunicata al presidente del consiglio regionale della Regione Lazio.*

Spese al definitivo.

Così deciso in Latina nelle camere di consiglio dei giorni 21 settembre 2017, 19 ottobre 2017, 23 novembre 2017, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente;

Davide Soricelli, consigliere, estensore;

Roberto Maria Bucchi, consigliere.

Il Presidente: VINCIGUERRA

L'estensore: SORICELLI

18C00116

N. 79

*Ordinanza del 16 gennaio 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana
sul ricorso proposto da R.M. contro Questura di Grosseto e Ministero dell'interno*

Sicurezza pubblica - Autorizzazioni di polizia - Licenza di porto d'armi - Divieto di concessione di porto d'armi alle persone condannate alla reclusione per il reato di furto.

– Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 43, primo comma, lett. a).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA

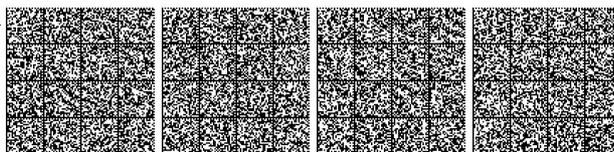
(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1351 del 2016, proposto da: M. R., rappresentato e difeso dagli avvocati Giacomo De Cesaris e Andrea De Cesaris, con domicilio eletto presso lo studio Giulio Caselli in Firenze, via Montebello 76;

Contro il Ministero dell'interno in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato presso la quale è domiciliato in Firenze, via degli Arazzieri 4;

per l'annullamento della nota prot. n. 6/F del 24 agosto 2016, notificata in data 25 agosto 2016, con la quale è stata respinta l'istanza presentata dal ricorrente in data 28 aprile 2016, tesa ad ottenere il rinnovo della licenza di porto fucile per uso venatorio, nonché di ogni ulteriore atto presupposto e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;



Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Vista la memoria difensiva della difesa erariale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2017 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Il ricorrente ha chiesto il rinnovo della licenza di porto d'armi per uso venatorio alla Questura di Grosseto, che ha negato il rilascio del titolo ai sensi dell'art. 43, primo comma, lettera *a*) del regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 – T.U.L.P.S. poiché risulta condannato, con sentenza irrevocabile della Corte di appello di Firenze in data 25 gennaio 1980, a due anni di reclusione e L. 200.000 di multa per furto aggravato e falso titolo di credito. Egli ha quindi impugnato il diniego con il presente ricorso, notificato il 10 ottobre 2016 e depositato il 24 ottobre 2016, lamentando di avere ottenuto la riabilitazione che escluderebbe il prodursi di un automatico effetto ostativo al rilascio del porto d'armi in seguito ad una pregressa condanna alla reclusione, tanto più che nel caso di specie questa risale a molto tempo addietro. Rileva inoltre di avere chiesto il rinnovo, e non la prima concessione, del titolo avendo in passato già ottenuto il porto d'armi per uso venatorio e deduce di avere mantenuto una condotta di vita specchiata dopo la condanna penale irrogata.

Si è costituita l'Avvocatura dello Stato per il Ministero dell'interno chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza 24 maggio 2017, n. 741, è stato ordinato al ricorrente di produrre copia della sentenza penale di condanna pronunciata a suo carico e alla Questura di Grosseto di produrre una relazione sui fatti di causa. L'Amministrazione ha adempiuto mentre il ricorrente, con istanza depositata il 5 luglio 2017, ha chiesto un differimento del termine stante la difficoltà di procurarsi copia della sentenza penale, che non è più in suo possesso.

Con successiva ordinanza 19 ottobre 2017, n. 1253, è stato allora disposto che il deposito della sentenza fosse effettuato dalla Corte di appello di Firenze per il tramite dell'Avvocatura distrettuale dello Stato. L'adempimento è stato effettuato e all'udienza del 19 dicembre 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Al fine del decidere viene in rilievo l'art. 43, comma primo, del regio decreto n. 773/1931 che recita «Oltre a quanto è stabilito dall'art. 11 non può essere concessa la licenza di portare armi:

a) a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione;

b) a chi ha riportato condanna a pena restrittiva della libertà personale per violenza o resistenza all'autorità o per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico;

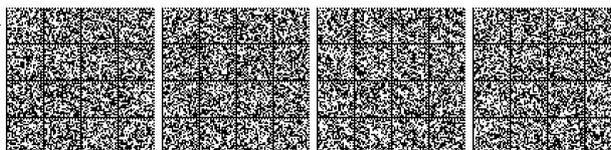
c) a chi ha riportato condanna per diserzione in tempo di guerra, anche se amnistiato, o per porto abusivo di armi.

La licenza può essere ricusata ai condannati per delitto diverso da quelli sopra menzionati e a chi non può provare la sua buona condotta o non dà affidamento di non abusare delle armi».

La fattispecie in esame ricade nell'ambito di applicazione del disposto di cui alla lettera *a*) della norma soprariportata, e secondo il suo tenore letterale il ricorso dovrebbe essere respinto poiché il ricorrente ha riportato una condanna alla reclusione per furto. Il disposto è tuttavia stato oggetto di interpretazioni diversificate, tese a superarne una lettura che imponga di negare in ogni caso, con effetto automatico, il rilascio del porto d'armi a chi risulti condannato per i reati ivi menzionati. La giurisprudenza, in particolare, si è ripetutamente pronunciata sugli effetti che la riabilitazione produce in tale ambito, con orientamenti divergenti.

In punto di fatto, il Collegio rileva che il ricorrente risulta riabilitato con provvedimento del Tribunale di sorveglianza di Firenze 30 maggio 1991; ha ottenuto il primo rilascio del porto d'armi per uso venatorio il 6 marzo 1986 e i rinnovi si sono susseguiti senza soluzione di continuità fino all'attuale istanza.

Questa Sezione (*ex multis*, Tribunale amministrativo regionale Toscana II, 17 giugno 2016 n. 1003), aveva aderito all'orientamento secondo cui, una volta intervenuta la riabilitazione verrebbe meno l'automatismo preclusivo di cui alla norma soprarichiamata, salva restando la possibilità di un apprezzamento discrezionale prognostico da parte dell'Amministrazione che comprenda anche il fatto (storico) di reato, ma unitamente ad ogni altro fatto utile a tal scopo come i pregressi rilasci o rinnovi del titolo; la condotta tenuta nel tempo dall'interessato e, in generale, ogni elemento utile a far luce sulla personalità dell'interessato medesimo, compresa la riabilitazione. Tale lettura era propugnata da C.d.S. III, 12 febbraio 2013 n. 822, secondo cui le condanne per i reati indicati nell'art. 43, comma primo, del regio decreto n. 773/1931, lettera *a*) e *b*) se sono qualificabili come speciali incapacità *ex lege* al rilascio o al rinnovo delle autorizzazioni di polizia, e tali da non esser superate sic et simpliciter dalla mera riabilitazione dell'interessato, tuttavia non possiedono un carattere permanentemente ostativo, che non sia superabile da alcuna situazione sopravvenuta. Diversamente opinando, secondo questo arresto, ove fosse consentita una motivazione di rigetto avulsa dalla realtà



attuale e condizionata da condotte risalenti ad un passato ormai remoto e non più riprodotto, la norma sarebbe di dubbia legittimità costituzionale per difetto di ragionevolezza. Per evitare questa conseguenza occorre allora effettuare una concreta prognosi che tenga conto sì di tali eventi, ma pure dei pregressi rilasci o rinnovi del titolo di polizia; della condotta tenuta dall'interessato nell'ampio lasso di tempo successivo alla condanna (ormai, nel caso di specie, risalente a trentasette anni addietro) nonché di fatti eventualmente sintomatici della pericolosità effettiva ed attuale e di ogni altro elemento utile a lumeggiarne la personalità, compresa la riabilitazione. La condanna, in questo contesto, per quanto remota e superata dalla riabilitazione non perde la sua rilevanza in senso assoluto ma non possiede un effetto preclusivo automatico e può, semmai, essere posta a base di una valutazione discrezionale, che deve tenere conto anche degli ulteriori elementi sopredescritti. Nello stesso senso C.d.S. III, 4 marzo 2015 n. 1072 e 10 luglio 2013 n. 3719, secondo cui l'effetto preclusivo, vincolante ed automatico, proprio delle condanne penali indicate all'art. 43, comma primo, T.U.L.P.S. viene parzialmente meno una volta intervenuta la riabilitazione o l'estinzione del reato; la pregressa condanna, per quanto remota e superata dalla riabilitazione, non perde però la sua rilevanza in senso assoluto e può essere posta a base di una valutazione discrezionale.

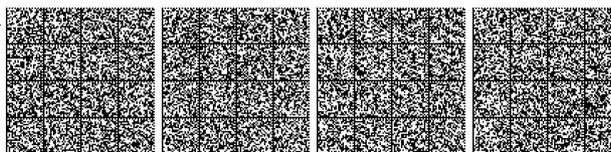
Tale interpretazione è stata superata dal parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 11 luglio 2016 n. 1620 il quale esclude che la riabilitazione elimini l'effetto preclusivo della condanna al rilascio del porto d'armi, poiché il divieto di concederlo non rientra tra gli effetti penali della condanna che la riabilitazione estingue. Gli effetti della riabilitazione si esauriscono nell'ambito penalistico senza ridondare su altre conseguenze giuridiche delle condanne. Secondo questa lettura, per «effetti penali della condanna» devono intendersi quelli che si producono sulla successiva applicazione della sola legge penale, sostanziale o processuale, quale l'ostacolo a una nuova concessione della sospensione condizionale; del beneficio della non menzione o delle sanzioni sostitutive. Il divieto di concedere (o l'obbligo di revocare) il porto d'armi, come l'esclusione da concorsi, da impieghi o da gare o la perdita del diritto elettorale per chi ha riportato certe condanne sono bensì effetti di queste, ma non hanno carattere penalistico e non sono quindi (effetti) «penali» delle stesse. Essi pertanto, secondo questa lettura, non possono essere cancellati dalla riabilitazione, salva l'esistenza di specifiche disposizioni normative come l'art. 11 del T.U.L.P.S. valevole, però, per le autorizzazioni di polizia in generale ma non per quella specifica al porto di armi, che resta regolamentata dall'art. 43 del medesimo T.U.L.P.S.

La sentenza del Consiglio di Stato Sez. III, 9 novembre 2016 n. 4660, traente origine dal diniego del rinnovo del porto d'armi a un soggetto riabilitato, riafferma il principio secondo cui la licenza di porto d'armi non può essere concessa (e quella già rilasciata va ritirata) nel caso di condanna per uno dei reati elencati all'art. 43, primo comma, T.U.L.P.S. anche se il richiedente ha ottenuto la riabilitazione. La pronuncia rileva una netta diversità tra l'ambito di applicazione degli articoli 11 e 43 T.U.L.P.S. che giustifica la scelta del legislatore di attribuire rilevanza alla riabilitazione solo quando si applicano le regole generali sulle «autorizzazioni di polizia» di cui all'art. 11, e non anche quando si applicano le regole speciali sulla «licenza di portare armi». L'art. 11 riguarda lo svolgimento di attività lavorative, mentre l'art. 43 si riferisce ad uno specifico settore nel quale non è in discussione la possibilità di svolgere o meno un'attività lavorativa, ma sono coinvolti i particolari valori concernenti la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. La Sezione, nella sentenza in esame, rileva altresì che quando il giudice penale, ai sensi degli articoli 53 e 57 della legge 24 novembre 1981, n. 689, abbia disposto la condanna pecuniaria per uno dei reati individuati dall'art. 43, primo comma, T.U.L.P.S. l'autorità amministrativa non deve disporre senz'altro la revoca della licenza rilasciata, ma può valutare le relative circostanze ai fini dell'esercizio del potere discrezionale previsto dal secondo comma dell'art. 43 medesimo. L'automatismo preclusivo quindi, secondo un'interpretazione letterale del richiamato primo comma di tale articolo del T.U.L.P.S., pure in caso di commissione di un reato astrattamente ostativo al rilascio (o al mantenimento) di licenze di portare armi opera solo in presenza di una condanna «alla reclusione» ma non anche quando la condanna penale abbia disposto l'applicazione di una pena pecuniaria, o laddove sia stata esclusa la punibilità «per tenuità del fatto» ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale.

L'interpretazione giurisprudenziale della norma rilevante nel caso di specie è quindi attestata su tale conclusione: l'effetto preclusivo al rilascio (o al mantenimento) della licenza di portare armi conseguente alla commissione di uno dei reati elencati all'art. 43, comma primo, T.U.L.P.S., si produce automaticamente solo qualora l'interessato sia stato condannato a pena detentiva, e in tal caso non resta alcun margine di apprezzamento discrezionale per l'Amministrazione che è vincolata a negare (o revocare) la licenza.

Nel caso di specie il ricorrente è stato colpito da una condanna alla reclusione congiunta con il pagamento di ammenda e, pertanto, l'applicazione dei principi soprariportati porterebbe inevitabilmente alla reiezione del ricorso. Il Collegio dubita però della legittimità costituzionale dell'art. 43, comma primo, T.U.L.P.S.

3. La questione di legittimità costituzionale di tale norma si presenta rilevante al fine del decidere poiché, come sopraesposto, la fattispecie ricade pienamente nel suo ambito di applicazione e non può essere trattata prescindendo da essa.



4. Sotto il profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio dubita che la norma sopraindicata violi il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

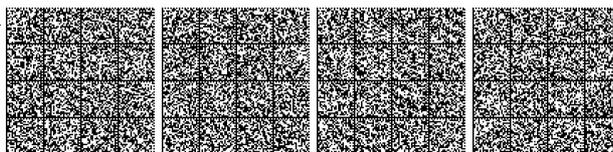
La ragionevolezza delle leggi è corollario del principio di uguaglianza ed esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate, o congruenti, rispetto al fine perseguito dal legislatore. Si ha dunque violazione del principio laddove si riscontri una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito che costituisce un limite al potere discrezionale del legislatore, impedendone un esercizio arbitrario. Sotto questo profilo, il sindacato giurisdizionale sulle leggi non investe più solo la legittimità ma anche il merito delle scelte legislative, e per qualificare il fenomeno parte della dottrina parla di «eccesso di potere legislativo».

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, sin dalle prime sentenze il giudizio di ragionevolezza è stato ancorato al principio di uguaglianza e, dunque, all'art. 3 Cost. verificando se le differenziazioni introdotte in sede legislativa siano compatibili con esso; se cioè il legislatore abbia trattato in modo diseguale soggetti (e/o fattispecie) uguali, o in modo uguale casi diversi.

Nel caso di specie, il dubbio di costituzionalità riguarda una norma la quale pone un divieto assoluto ed automatico di concedere il porto d'armi a soggetti che sono stati condannati alla reclusione per un reato (il furto) che è estraneo all'uso delle stesse e non incide, in astratto, sul loro utilizzo. La disposizione appare quindi eccedere lo scopo che si propone, consistente nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sotto il profilo della verifica di affidabilità dei soggetti cui viene concessa la licenza di portare armi. Si ricorda, a questo proposito, che nel nostro ordinamento esiste un generale divieto di girare armati, e l'autorizzazione a portarle ne costituisce eccezione la quale deve essere assistita da sufficienti garanzie circa l'affidabilità nel loro corretto uso da parte del titolare della relativa autorizzazione. In particolare la sentenza di Corte costituzionale n. 440/1993, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle previsioni dell'art. 11 T.U.L.P.S. in ordine ai poteri di diniego delle autorizzazioni di polizia a fronte dell'accertata insussistenza del requisito della «buona condotta», precisa che la facoltà di portare ed usare armi non costituisce oggetto di un diritto assoluto, ma è eccezione al generale divieto di girare armati sancito dall'ordinamento, e tale deroga, per essere giustificata, richiede un preventivo e puntuale accertamento delle caratteristiche del soggetto richiedente il porto d'armi, per acquisire certezza in ordine alla sua idoneità al loro uso e alla sua affidabilità morale. Stando così le cose, appare certo rispondente a tale finalità effettuare uno scrutinio preventivo sulla vita e i precedenti del richiedente il porto d'armi per verificarne l'affidabilità; non altrettanto, però, può dirsi per un divieto automatico e generalizzato derivante da condanne penali dallo stesso subite a lunga distanza di tempo e nemmeno incidenti direttamente sull'utilizzo delle armi, come accade nel caso di specie. Ipotizzare l'esistenza di un simile divieto generalizzato ed assoluto, senza che all'autorità amministrativa venga concesso alcun potere di valutazione discrezionale, appare eccessivo rispetto allo scopo della norma, tanto più nel caso di specie in cui, durante il rilevante lasso di tempo trascorso dal suo originario rilascio fino al suo diniego, il titolo è stato sempre rinnovato.

In tema di automatismo preclusivo la Corte costituzionale, con sentenza n. 202/2013, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 18 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui la norma prevede un meccanismo automatico che impone all'Amministrazione competente il diniego di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero che sia stato condannato per determinati reati. La Corte ha statuito che al legislatore è riconosciuta un'ampia discrezionalità nel disciplinare l'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in relazione alle esigenze di difesa nazionale e sicurezza pubblica sottese, e in questo ambito è legittimo anche prevedere casi in cui, a fronte della commissione di reati ritenuti di una certa gravità e particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'Amministrazione sia vincolata a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni. In linea generale statuizioni di tal genere non sono di per sé manifestamente irragionevoli; tuttavia occorre che una simile previsione possa considerarsi rispettosa di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 Cost., tra le opposte esigenze di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e regolare i flussi migratori, da un lato, e di salvaguardare i diritti dello straniero riconosciutigli dalla Costituzione dall'altro. Nel valutare l'adeguatezza del bilanciamento tra questi valori, al fine del sindacato di legittimità della norma, la Corte prosegue rilevando che gli automatismi procedurali sono basati su una presunzione assoluta di pericolosità e devono quindi ritenersi arbitrari laddove non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa.

Nel caso di specie si può facilmente formulare quest'ultima ipotesi sulla scorta dei dati esperienziali desumibili dagli atti di causa: è dimostrato che il ricorrente ha ottenuto il primo rilascio del porto d'armi per uso venatorio il 6 marzo 1986 e i rinnovi si sono susseguiti senza soluzione di continuità fino all'attuale istanza. In trent'anni di utilizzo dell'arma, egli non ha dato causa ad alcun episodio connotato dal suo cattivo utilizzo.



Sotto un profilo più generale ed astratto, poi, non appare facilmente giustificabile un automatismo preclusivo che colleghi il diniego dell'autorizzazione a portare armi alla commissione del reato di furto, il quale non è collegato all'utilizzo delle stesse e che, pertanto, poco ragionevolmente può essere posto ex se a base del diniego dell'autorizzazione medesima. Tanto più appare ingiustificabile l'automatismo laddove, come nel caso di specie, il richiedente il porto d'armi abbia ottenuto la riabilitazione la quale presuppone che il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta al fine di un giudizio prognostico sul suo futuro comportamento (art. 179, comma primo, c.p.).

Per questi motivi il Collegio ritiene di proporre d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera a) del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'armi alle persone condannate a pena detentiva per il reato di furto senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente.

Il giudizio deve quindi essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, apparendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità esposta.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Sezione Seconda) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lettera a) del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 così come indicata in motivazione.

Sospende, per l'effetto, il giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità di cui alla questione data e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente;

Luigi Viola, consigliere;

Alessandro Cacciari, consigliere, estensore.

Il Presidente: ROMANO

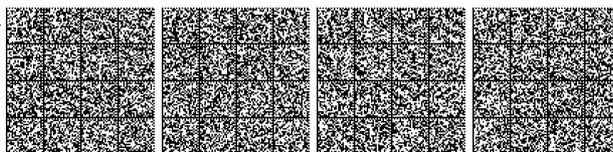
L'estensore: CACCIARI

18C00117

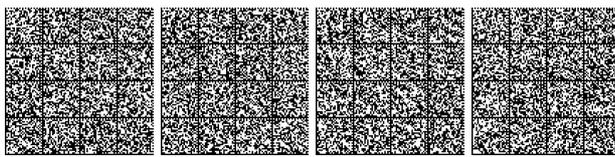
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-021) 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

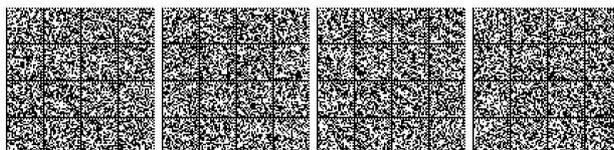
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

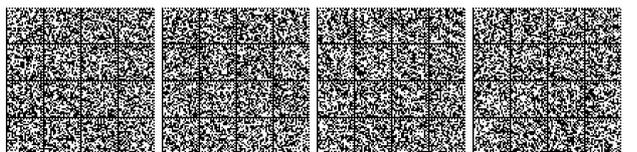
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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.





€ 8,00

