

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

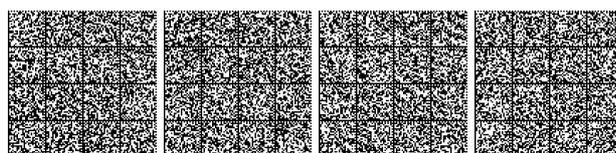
PARTE PRIMA

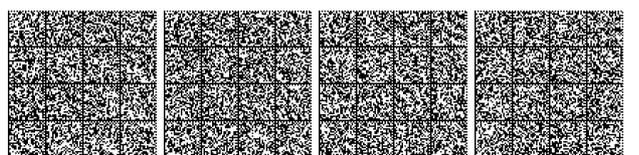
Roma - Mercoledì, 15 novembre 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 232. Sentenza 26 settembre - 8 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni di recepimento del Testo Unico sull'edilizia (estensione del regime di edilizia libera ad interventi su impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili; avvio di interventi in parchi e aree protette decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA; permesso in sanatoria per interventi conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e introduzione del silenzio-assenso per decorso del termine di novanta giorni dalla richiesta; interventi edilizi in località sismiche in assenza di preventiva autorizzazione dell'ufficio del Genio civile; individuazione di "opere minori" sottratte all'autorizzazione scritta preventiva).**

- Legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), artt. 3, comma 2, lettera f); 11, comma 4; 14, commi 1 e 3, e 16, commi 1 e 3. . . . .

Pag. 1

### N. 233. Ordinanza 27 settembre - 8 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Trattamento economico dei magistrati - Meccanismo di adeguamento triennale della retribuzione.**

- Legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), artt. 11 e 12, come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura); legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 24. . . . .

Pag. 12

### N. 234. Sentenza 10 ottobre - 10 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità - Modalità di assolvimento dell'obbligo per gli enti del servizio sanitario nazionale di rispettare il limite di spesa per il personale posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - Estensione delle procedure concorsuali previste dal d.P.C.m. 6 marzo 2015 ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale.**

- Legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)», artt. 7, comma 1, e 8, comma 1. . . . .

Pag. 15

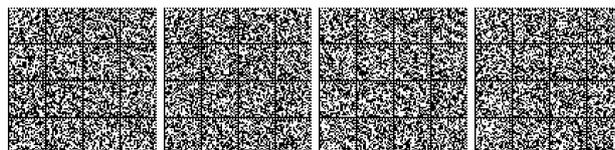
### N. 235. Sentenza 11 ottobre - 10 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Modalità da definirsi con legge ordinaria.**

- 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), art. 3, comma 1, lettera a). . . . .

Pag. 19



## N. 236. Sentenza 10 ottobre - 10 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Personale dell'Avvocatura dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Modifica della disciplina dei compensi variabili, maturati in ragione dell'attività difensiva svolta in giudizio.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 - art. 9.....

Pag. 26

## N. 237. Sentenza 11 ottobre - 10 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico ed alla sua riduzione mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Modalità da definirsi con legge ordinaria.**

- 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), art. 4, comma 1.....

Pag. 47

## N. 238. Ordinanza 25 ottobre - 10 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

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

Pag. 57

#### ATTI DI PROMOZIONE DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Opere pubbliche - Procedimento amministrativo - Norme della Regione Puglia - Dibattito pubblico per le grandi opere - Ipotesi di svolgimento - Tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata ad esprimersi - Esiti del dibattito pubblico per il soggetto titolare dell'opera.**

- Legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), art. 7, in particolare, commi 2, 5 e 12. ....

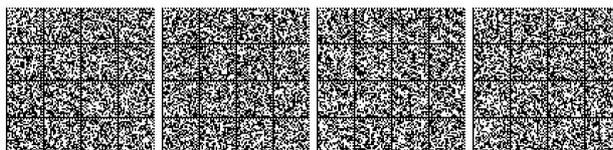
Pag. 61

N. 76. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 settembre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

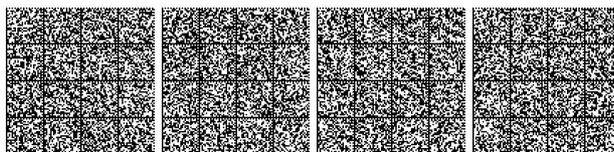
**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Modalità della gestione faunistico-venatoria del cinghiale sul territorio regionale.**

- Legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistico-venatoria del cinghiale e recupero degli ungulati feriti), art. 3, commi 1 e 3.....

Pag. 65



- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Paesaggio - Norme della Regione Basilicata - Variante al piano territoriale di coordinamento del Pollino - Norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino.**
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata - Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo - Ipotesi di esclusione dai divieti previsti - Deroghe ai limiti di distanze per gli interventi di ampliamento di pertinenze della residenza - Mutamento delle destinazioni d'uso a residenza.**
- Energia - Norme della Regione Basilicata - Tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili - Criteri e modalità per l'inserimento nel paesaggio e sul territorio.**
- Sanità - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private - Proroga dei termini per gli adeguamenti strutturali - Strutture sociosanitarie - Regime di autorizzazione e di accreditamento - Utilizzabilità per le strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il Servizio sanitario nazionale o in rapporto con altre strutture private accreditate con il Servizio sanitario nazionale - Prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale - Non computabilità per il raggiungimento dei tetti di spesa di determinate prestazioni di alta complessità.**
- Gioco e scommesse - Norme della Regione Basilicata - Autorizzazione all'esercizio delle sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco - Distanze minime da luoghi sensibili.**
- Demanio - Norme della Regione Basilicata - Rilascio di concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie.**
- Legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20, 23, 26, 30, 45 e 46. . . . . Pag. 68
- N. 157. Ordinanza del Giudice di pace di Avezzano del 30 giugno 2017
- Responsabilità civile - Risarcimento per i danni causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per i quali vi è obbligo di assicurazione - Sinistro causato da veicolo o natante non identificato - Estensione del risarcimento ai danni alle cose solo in caso di danni gravi alla persona.**
- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), art. 283, comma 2, come modificato dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198 [, art. 1, comma 9, lett. b)] . . . . . Pag. 78
- N. 158. Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura del 12 luglio 2017
- Ordinamento giudiziario - Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati - Previsione della sanzione della rimozione per il magistrato, condannato in sede disciplinare, per i fatti previsti dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.**
- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della L. 25 luglio 2005, n. 150), art. 12, comma 5. . . . . Pag. 80



- N. **159.** Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura del 12 luglio 2017  
**Ordinamento giudiziario - Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati - Previsione della sanzione della rimozione per il magistrato, condannato in sede disciplinare, per i fatti previsti dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.**
- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della L. 25 luglio 2005, n. 150), art. 12, comma 5. . . . . Pag. 85
- N. **160.** Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Napoli del 12 maggio 2017  
**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità alla funzione di trattazione della udienza preliminare del giudice dell'udienza preliminare che abbia invitato il pubblico ministero a procedere alla modifica dell'imputazione per diversità del fatto e questi abbia aderito - Mancata previsione.**
- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2. . . . . Pag. 90
- N. **161.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo del 21 aprile 2017  
**Gioco e scommesse - Norme della Regione Abruzzo - Autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito - Distanze minime da luoghi sensibili - Inclusione, nell'elenco dei luoghi sensibili, delle caserme militari.**
- Legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), art. 2 [, comma 1], lett. c) [, IV]. Pag. 99
- N. **162.** Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Bologna del 3 maggio 2017  
**Parlamento - Intercettazioni occasionali di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione nel procedimento penale subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare anche nel caso in cui sia necessario utilizzare i tabulati di comunicazioni relativi ad utenze intestate a terzi venuti in contatto con il parlamentare.**
- Legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), art. 6, comma 2. . . . . Pag. 103



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 232

*Sentenza 26 settembre - 8 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni di recepimento del Testo Unico sull'edilizia (estensione del regime di edilizia libera ad interventi su impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili; avvio di interventi in parchi e aree protette decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA; permesso in sanatoria per interventi conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e introduzione del silenzio-assenso per decorso del termine di novanta giorni dalla richiesta; interventi edilizi in località sismiche in assenza di preventiva autorizzazione dell'ufficio del Genio civile; individuazione di "opere minori" sottratte all'autorizzazione scritta preventiva).**

- Legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), artt. 3, comma 2, lettera *f*); 11, comma 4; 14, commi 1 e 3, e 16, commi 1 e 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettera *f*); 11, comma 4; 14 e 16, della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18-20 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2016 e iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2016.

Udito nella udienza pubblica del 26 settembre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 18-20 ottobre 2016 e depositato il successivo 25 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 3, comma 2, lettera *f*); 11, comma 4; 14 e 16 della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), in riferimento all'art. 14 del Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 3, 117, primo comma, secondo comma, lettere *a*), *l*) e *s*), e terzo comma, della Costituzione.

2.- Il ricorrente premette che lo statuto della Regione siciliana attribuisce alla medesima Regione, all'art. 14, primo comma, una competenza legislativa esclusiva in materia di «urbanistica», da esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» e nel rispetto delle «c.d. norme di grande riforma economico-sociale».

Inoltre, viene ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale in materia di «tutela dell'ambiente», la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, dettata dal legislatore statale, in quanto volta a garantire tutela a un interesse pubblico di valore costituzionale primario, deve prevalere rispetto a quella posta dalle Regioni e Province autonome, salvo che queste ultime non intervengano in modo più rigoroso.

Quanto, poi, alla materia «protezione civile», il ricorrente osserva che la relativa disciplina spetta alla Regione siciliana nell'esercizio della competenza legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dal momento che lo statuto non la annovera né all'art. 14, fra le materie di competenza legislativa regionale esclusiva, né all'art. 17, fra quelle per le quali alla Regione spetta adottare leggi entro i limiti dei principi e interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato.

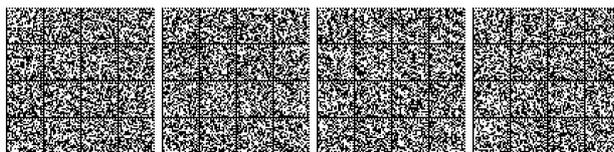
3.- Tanto premesso, la difesa statale impugna, anzitutto, l'art. 3, comma 2, lettera *f*), della legge regionale n. 16 del 2016, nella parte in cui consente di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, tutti gli impianti ad energia rinnovabile di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.), fatte salve le prescrizioni indicate nel comma 1 - e cioè quelle relative alle «norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico nonché delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, della vigente normativa regionale sui parchi e sulle riserve naturali e della normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS [...]» - fra le quali non vi è alcun riferimento alla disciplina prevista dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), concernente la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

La disposizione impugnata, nel prevedere, genericamente, l'assoggettamento ad attività edilizia libera di tutti gli impianti da fonti rinnovabili, li sottrarrebbe alla verifica di assoggettabilità a VIA, stabilita dalla normativa statale in materia di tutela dell'ambiente e, quindi, eccederebbe dalle competenze legislative esclusive riconosciute alla Regione siciliana dall'art. 14, secondo comma, dello statuto in materia di urbanistica.

Il ricorrente segnala che, infatti, l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 assoggetta la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta dalle fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) che fa salvo, qualora previsto, l'espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA, disciplinato dall'art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006.

4.- È inoltre impugnato l'art. 11, comma 4, della medesima legge regionale n. 16 del 2016, nella parte in cui consente di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi semplicemente trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), senza una preventiva valutazione delle possibili incidenze significative di detti interventi sul sito stesso.

Più precisamente tale norma, secondo la difesa statale, là dove consente l'avvio dei lavori in assenza della comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione degli atti di assenso, necessari per l'intervento edilizio anche nei casi in cui sia necessario acquisire preventivamente la Valutazione di Incidenza, configurerebbe una modalità di superamento dei pareri mediante silenzio-assenso, in contrasto sia con gli obblighi di origine comunitaria di cui alla direttiva 92/43/CEE (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), sia con la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 5, comma 6, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), e quindi al di là delle competenze legislative riconosciute alla Regione siciliana dall'art. 14 dello statuto.



5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 14 (in specie dei commi 1 e 3) della medesima legge regionale n. 16 del 2016, nella parte in cui, in tema di "accertamento di conformità", stabilisce, al comma 1, che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» e, al comma 3, che «[i]n presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende assentita».

Tali disposizioni, inserite nell'art. 14, volto a recepire l'art. 36 del testo unico dell'edilizia (da ora in poi t.u. edilizia) di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A) nell'ordinamento regionale, si porrebbero, infatti, in contrasto con quest'ultimo, che invece richiede, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, la conformità dell'intervento sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dello stesso, sia a quella vigente al momento della presentazione della domanda del titolo in sanatoria (cosiddetta doppia conformità) e dispone, altresì, che, in caso di richiesta di permesso in sanatoria, ove non intervenga provvedimento motivato entro sessanta giorni, la richiesta si intende rifiutata.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata, con particolare riguardo a quanto disposto al comma 1, introdurrebbe una surrettizia forma di condono edilizio, sia in relazione a interventi abusivi realizzati prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2016, sia, a regime, con riferimento a interventi in ipotesi abusivi, effettuati dopo l'entrata in vigore della stessa, sanabili a seguito di ulteriori modifiche alla disciplina urbanistica e edilizia. In tal modo, essa travalicherebbe la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, primo comma lettera f), dello statuto speciale e invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La medesima norma, nella parte in cui, al comma 3, introduce un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni, in contrasto con la normativa statale, determinerebbe un effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. dell'edilizia, incidendo sulla competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il ricorrente ravvisa, inoltre, il contrasto del medesimo art. 14, commi 1 e 3, della citata legge regionale n. 16 del 2016, con l'art. 3 Cost., in quanto detta norma introdurrebbe una discriminazione ingiustificata, a parità di comportamento tenuto, fra soggetti operanti in diverse Regioni, in una materia soggetta a misure sanzionatorie previste da leggi dello Stato.

6.- È, infine, impugnato l'art. 16 della citata legge regionale n. 16 del 2016, nella parte in cui, al comma 1, consente l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche senza la necessità della previa autorizzazione scritta, prescritta dall'art. 94 del citato t.u. edilizia. Il ricorrente ricorda che il principio della previa autorizzazione scritta all'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, con eccezione di quelle a bassa sismicità, costituisce, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, principio fondamentale in materia di «protezione civile», in quanto «palesamente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (sentenza n. 182 del 2006). Pertanto, la disposizione regionale impugnata eccederebbe dalle competenze regionali di cui all'art. 14 dello statuto speciale e si porrebbe in contrasto con un principio fondamentale posto dal legislatore statale nella materia della «protezione civile», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., assegnata alla competenza legislativa concorrente della Regione siciliana in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001.

Anche il comma 3 del predetto art. 16 sarebbe costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui stabilisce che «[p]er lo snellimento delle procedure di denuncia dei progetti ad essi relativi, non sono assoggettati alla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d'opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale» e che «[i]l progetto di tali interventi, da redigere secondo le norme del D.M. 14 gennaio 2008 e successive modifiche ed integrazioni, è depositato al competente ufficio del Genio civile prima del deposito presso il comune del certificato di agibilità».

Secondo il ricorrente, esso, infatti, introdurrebbe una categoria di lavori (definiti "minori" dal legislatore siciliano), estranea alla sistematica normativa statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale vigente in materia di «protezione civile», desumibili dagli artt. 94, 93 e 65 del t.u. edilizia, che impongono anche di dare comunicazione delle opere prima del loro inizio.

7.- All'udienza pubblica la difesa statale ha insistito chiedendo l'accoglimento delle conclusioni svolte nel ricorso introduttivo.

8.- La Regione siciliana non si è costituita.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, di svariate disposizioni della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), con cui la citata Regione ha provveduto a recepire talune disposizioni del cosiddetto testo unico dell'edilizia (da ora in poi t.u. edilizia), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), apportandovi modifiche.

2.- In particolare, il ricorrente ha impugnato, anzitutto, l'art. 3, comma 2, lettera *f*), della predetta legge regionale, nella parte in cui consente di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, gli impianti di energia da fonti rinnovabili e in tal modo li sottrae alla verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), prescritta dalla normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente». Secondo la ricorrente, una simile previsione eccederebbe dalle competenze legislative esclusive riconosciute alla Regione siciliana dall'art. 14, secondo comma, dello statuto speciale in materia di «urbanistica» e invaderebbe la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente».

2.1. - In linea preliminare, non si riscontrano ostacoli all'esame nel merito delle censure promosse.

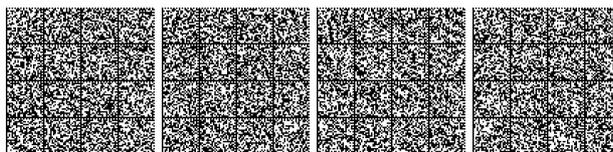
2.1.1.- Occorre, infatti, rilevare che né le modifiche frattanto apportate all'art. 6 del citato t.u. edilizia, oggetto di recepimento da parte della norma regionale impugnata, ad opera dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività - SCIA - silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124), né quelle introdotte dall'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), che hanno inciso sul testo dell'art. 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), invocato dal ricorrente in quanto recante la disciplina statale in tema di verifica di assoggettabilità a VIA degli interventi edilizi, ivi compresi quelli corrispondenti ad impianti di energia da fonti rinnovabili, influiscono sulla questione proposta.

Infatti, le richiamate novelle statali - che, peraltro, hanno un diverso ambito di applicazione temporale (come espressamente indicato, ad esempio, all'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017) - non sono tali da aver determinato il sopravvenuto difetto di interesse al ricorso (sentenze n. 252 del 2016, n. 17 del 2014 e n. 32 del 2012). In un caso, il nuovo art. 6 del t.u. edilizia introduce al comma 1, lettera *e-quater* il regime di edilizia libera non per l'intera categoria degli impianti di energia da fonti rinnovabili, come fa la norma regionale, ma solo per una ristretta e specifica categoria degli stessi («i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444»). Nell'altro caso, le modifiche apportate dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017 al d.lgs. n. 152 del 2006, e in specie all'art. 20, adottate in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/52/U.E. del 16 aprile 2017 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2017, che modifica la direttiva 2011/92/U.E. concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), volta a «garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana grazie alla definizione di requisiti minimi per la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti» (considerando numero 41), la riduzione della complessità amministrativa e l'aumento dell'efficienza economica, non hanno eliminato la valutazione di assoggettabilità a VIA, che oggi è disciplinata, invece che dall'art. 20, dal precedente art. 19 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, ma hanno semplicemente riordinato le scansioni procedurali già previste.

2.1.2.- Nessun rilievo mostra, inoltre, la circostanza che, nella delibera di promovimento della questione di legittimità costituzionale, non sia esplicitamente richiamato il parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., viceversa indicato nel ricorso introduttivo.

Considerato che, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, solo «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2015 e n. 298 del 2013), nella specie non ricorrono tali condizioni.

Pur in assenza del riferimento (numerico) espresso all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., è evidente che il ricorrente, sostenendo che la norma regionale vada al di là della sfera di competenza esclusiva in materia di urbanistica e si ponga in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», denuncia la lesione della competenza legislativa esclusiva statale in questa materia, competenza che, peraltro, in tal caso, rileva solo in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia di urbanistica assegnata dall'art. 14, primo comma, lettera *f*), dello statuto, espressamente richiamato.



2.2. - Nel merito, la questione è fondata.

La disposizione impugnata è contenuta nell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016, rubricato «Recepimento con modifiche dell'articolo 6 “Attività edilizia libera” del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Essa estende, espressamente, il predetto regime di edilizia libera anche agli interventi inerenti alla realizzazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile di cui agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) in contrasto con la medesima normativa statale richiamata.

Infatti, l'art. 5 del citato d.lgs. n. 28 del 2011 - che ha provveduto a dare attuazione alla direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) - assoggetta, al comma 1, «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi [...] all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 come modificato dal presente articolo [...]». Quest'ultima norma, che costituisce, a sua volta, recepimento della precedente direttiva 2001/77/CE (Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), stabilisce, nel segno della semplificazione amministrativa, la sottoposizione della realizzazione degli impianti ad energia rinnovabile all'autorizzazione unica, ma fa espressamente salvo «il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni » (comma 4).

La norma regionale impugnata, nella parte in cui dispone che gli interventi inerenti agli «impianti ad energia rinnovabile di cui agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28» (lettera f del comma 2) «possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo» (primo periodo del comma 2), «previa comunicazione anche per via telematica dell'inizio dei lavori», facendo salve solo «le prescrizioni delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico nonché delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, della vigente normativa regionale sui parchi e sulle riserve naturali e della normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS, ivi compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri» (primo periodo del comma 1), senza alcun riferimento alle «autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore» (richiamate, invece, dall'art. 6 del t.u. edilizia), esclude la realizzazione di siffatti impianti (genericamente e complessivamente identificati) da ogni verifica preventiva inerente all'eventuale incidenza dannosa sull'ambiente, in contrasto con quanto prescritto dal legislatore statale.

Questa Corte già in altre occasioni ha affermato che «l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della “tutela ambientale”» (sentenza n. 215 del 2005; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009). E ha precisato che esso rappresenta «nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la “produzione”, il “trasporto” e la “distribuzione nazionale dell'energia” (sentenza n. 88 del 2009)» (sentenza n. 215 del 2015).

Con specifico riguardo, poi, alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, si è pure rilevata la concorrenza di vari interessi, costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla medesima materia della «tutela dell'ambiente», che si realizza «attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento e la cui acquisizione sincronica, essendo necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (sentenza n. 267 del 2016). In altri termini, attraverso distinti sub-procedimenti, il legislatore statale ha operato il bilanciamento tra l'intrinseca utilità di simili impianti, che producono energia senza inquinare l'ambiente, e il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che gli stessi impianti non danneggino in altro modo il medesimo ambiente (in tal senso, sentenza n. 267 del 2016).

Posto che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), appare evidente che, nella specie, il legislatore regionale ha oltrepassato tale limite alla propria competenza in materia di «urbanistica» e ha invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, nella parte in cui ha escluso le previe verifiche dell'impatto ambientale degli impianti ad energia rinnovabile, che il legislatore statale ha ritenuto di garantire attraverso la complessa disciplina del procedimento inerente alla realizzazione degli impianti, in un'ottica di ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti.



Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera *f*), nella parte in cui consente di realizzare, in assenza di titolo abilitativo, tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, senza fare salvo il previo espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA sul progetto preliminare, qualora prevista.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della medesima legge regionale n. 16 del 2016 - nella parte in cui, disponendo il recepimento con modifiche dell'articolo 23-*bis* del t.u edilizia, consente di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), in mancanza della comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione degli eventuali atti di assenso preventivi, anche nei casi in cui l'intervento debba essere preceduto dalla Valutazione di Incidenza (VINCA), prescritta dall'art. 5, comma 6, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), in attuazione della direttiva 92/43/CEE (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), con particolare riguardo al suo art. 6.

La norma impugnata, eccedendo dalle competenze legislative riconosciute alla Regione dall'art. 14 dello statuto speciale, configurerebbe una modalità di superamento dei pareri mediante silenzio-assenso, in palese contrasto con gli obblighi derivanti dalla direttiva 92/43/CEE, oltre che con la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente, di cui al citato art. 5, comma 6, d.P.R. n. 357 del 1997, e all'art. 20, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001.

3.1. - Occorre, preliminarmente, rilevare che i mutamenti sopravvenuti del quadro normativo di riferimento sono influenti ai fini dello scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale ora in esame.

Infatti, sia le modifiche apportate all'art. 23-*bis* del t.u. edilizia, oggetto di recepimento, ad opera dell'art. 3, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 222 del 2016, sia quelle che hanno inciso sulla formulazione dell'art. 20 del medesimo Testo unico, richiamato tanto dall'art. 23-*bis* citato., che dall'art. 11 della legge regionale n. 16 del 2016, e che sono state introdotte per effetto dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 222 del 2016, non incidono né sono strettamente connesse con le disposizioni oggetto di contestazione.

3.2. - Ancora in via preliminare, va dichiarata inammissibile la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.

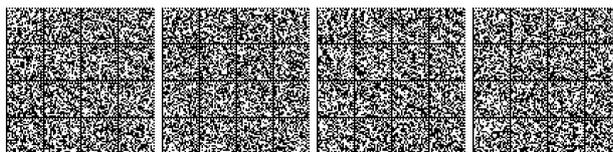
Nella parte introduttiva del ricorso è evocata congiuntamente «la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale e dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione alle disposizioni della direttiva 92/43/CEE (con particolare riguardo all'articolo 6 di essa) ed all'art. 5 comma 6 del d.P.R. 8/9/1997, n. 357». A tale affermazione, tuttavia, non segue alcuna motivazione in ordine alla pretesa violazione della competenza esclusiva statale in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di cui alla lettera *a*), del secondo comma dell'art. 117 Cost. Dopo aver rilevato il contrasto della norma regionale con la norma statale attuativa della direttiva europea, il ricorrente si limita, infatti, a rilevare che la norma regionale in esame, «ponendosi in contrasto con gli obblighi di origine comunitaria di cui alla direttiva 92/43/CEE e con la normativa statale di cui all'articolo 5, comma 6, d.P.R. n. 357 del 1997, eccede dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione siciliana dallo statuto speciale di autonomia».

Risulta del tutto evidente, in proposito, non solo l'assertività della censura, ma anche l'inconferenza del parametro evocato, «che non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto dei vincoli comunitari» (sentenza n. 185 del 2011).

3.3.- Non sussistono, viceversa, ragioni che impediscano di esaminare nel merito le censure di violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., nonostante il mancato richiamo testuale nella delibera di promovimento della questione di legittimità costituzionale di tali parametri, alla luce dei medesimi argomenti svolti *supra* al punto 2.1.2. Anche in tal caso, infatti, risulta agevole desumere dalla denunciata violazione degli obblighi di natura comunitaria e della normativa statale in materia di tutela dell'ambiente la dedotta lesione sia della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), sia dell'art. 117, primo comma, Cost.

3.4.- Occorre, allora, passare allo scrutinio della censura di violazione dell'art.117, secondo comma, lettera *s*), Cost., mossa nei confronti della norma regionale in esame.

Il ricorrente ritiene che quest'ultima vada al di là della competenza legislativa regionale esclusiva prevista dall'art. 14 dello statuto speciale in materia di «urbanistica» e si ponga in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», nella parte in cui consente di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi semplicemente trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), in mancanza della comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione degli atti di assenso, anche nei casi in cui l'intervento abbia necessità di acquisire preventivamente la Valutazione di Incidenza (VINCA).



3.4.1. - La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La disposizione impugnata è contenuta nell'art. 11 della legge regionale n. 16 del 2016, intitolato «Recepimento con modifiche dell'articolo 23-bis "Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell'inizio dei lavori" del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Tale articolo dispone, al comma 1, con una formulazione identica a quella di cui al comma 1 dell'art. 23-bis del t.u. edilizia, oggetto di recepimento, che «l'interessato può richiedere allo sportello unico di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, o presentare istanza di acquisizione dei medesimi atti di assenso contestualmente alla segnalazione. Lo sportello unico comunica tempestivamente all'interessato l'avvenuta acquisizione degli atti di assenso. Se tali atti non sono acquisiti entro il termine di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come introdotto dall'articolo 1, si applica quanto previsto dal comma 5-bis del medesimo articolo». Entrambe le norme, regionale e statale, dispongono (al comma 2) che «[i]n caso di presentazione contestuale della segnalazione certificata di inizio attività e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, l'interessato può dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi».

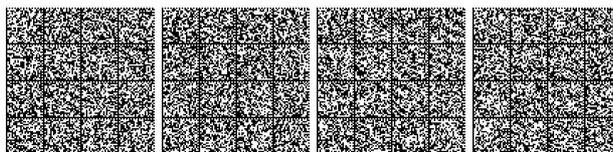
Al comma 4, l'art. 23-bis del t.u. edilizia statuisce che, «[a]ll'interno delle zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali [...] gli interventi cui è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione».

Nel recepire tale previsione, il legislatore regionale siciliano ha provveduto, con la norma impugnata, a individuare le «aree equipollenti» (di cui all'art. 23-bis del t.u. edilizia) alle «zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444» -- all'interno delle quali gli interventi, soggetti a SCIA, non possono avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività - negli «immobili sottoposti ai vincoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero su immobili ricadenti all'interno di parchi e riserve naturali o in aree protette dalla normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS, ivi compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri».

Una simile elencazione ricomprende siti che fanno parte della cosiddetta Rete «Natura 2000», che include siti di interesse comunitario (SIC), zone speciali di conservazione (ZSC) e zone di protezione speciale (ZPS), in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cosiddetta direttiva Habitat), nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (cosiddetta direttiva Uccelli). Tale rete è volta a garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati a livello comunitario. In questa prospettiva, l'art. 6 della citata direttiva 92/43/CEE ha imposto agli Stati membri l'adozione di misure atte a evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, fra le quali, in particolare, la valutazione di incidenza. Al comma 3 dell'art. 6 si dispone infatti che «[q]ualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo [...]». Si è, inoltre, precisato che «le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

In attuazione di tale disposto è stato adottato l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, che prescrive la previa «valutazione di incidenza» di tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore incidenti sui proposti siti di importanza comunitaria, sui siti di importanza comunitaria, sulle zone speciali di conservazione, e anche di tutti gli «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi» (comma 3).

Da tempo questa Corte ha affermato - e di recente ha ribadito - che «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di "Natura 2000", contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", rientrando nella competenza esclusiva statale» (sentenza n. 195 del 2017). Considerato anche che «[l]a legislazione statale [...] attua quanto disposto dalla normativa dell'Unione, in base alla quale VIA e VINCA debbono precedere l'avvio dell'attività» sentenza n. 117 del 2015, non residua «alcuno spazio per il legislatore regionale che gli permetta di apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti (sentenze n. 28 del 2013 e n. 227 del 2011)» (sentenza n. 117 del 2015).



Ciò vale anche per le Regioni ad autonomia speciale, che siano titolari di competenze legislative statutarie esclusive, come nel caso della Regione siciliana. Esse sono, infatti, comunque tenute a rispettare la disciplina statale in materia, che costituisce «un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), anche ove si tratti, appunto, di competenze esclusive.

Nella specie, tuttavia, la Regione siciliana non ha varcato tale limite. Si deve, infatti, intendere - peraltro in linea con l'art. 23-*bis* del t.u. edilizia oggetto di recepimento e secondo una lettura sistematica e coerente delle disposizioni di cui si compone lo stesso art. 11 della legge regionale n. 16 del 2016 - che la previsione del comma 4, in base alla quale, decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA, possono essere iniziati i lavori anche nei siti «Natura 2000» e nei parchi, implichi il rispetto di quanto prescritto dai commi 1 e 2, e cioè che o siano stati già adottati gli atti di assenso (e quindi sia stata già effettuata positivamente la Valutazione di Incidenza per gli interventi nei siti «Natura 2000») o che, ove quest'ultima sia richiesta contestualmente con la presentazione della SCIA, debba comunque attendersi, per l'avvio dei lavori, la comunicazione preventiva da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso, alla stregua di quanto statuito al comma 2 del medesimo art. 11 della l. reg. n. 16 del 2016.

Così interpretata, la disposizione regionale censurata non si prefigura alcun superamento dei pareri mediante silenzio-assenso, in contrasto con la normativa statale di recepimento della normativa europea, e dunque la dedotta violazione degli artt. 14 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. risulta priva di fondamento.

3.5.- Sulla base di analoghi argomenti, si rivela non fondata anche la questione proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della citata direttiva 92/43/CEE, cosiddetta direttiva Habitat.

Una volta appurato, infatti, che la norma regionale impugnata non esclude, ma anzi presuppone la previa acquisizione dell'esito positivo della Valutazione di Incidenza degli interventi realizzati nei siti «Natura 2000», - valutazione prescritta, come si è già ricordato, dall'art. 6 della suddetta direttiva, recepito con l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 -, si rivela priva di fondamento anche la dedotta violazione del corrispondente obbligo derivante dalla normativa europea.

4.- Viene, poi, impugnato l'art. 14 della medesima legge regionale n. 16 del 2016, in specie là dove, recependo nell'ordinamento regionale l'art. 36 del t.u. edilizia in materia di «accertamento di conformità», stabilisce, al comma 1, che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» e, al comma 3, che «[i]n presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende assentita».

Tali previsioni sarebbero entrambe costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 14, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Infatti, la prima (il comma 1) introdurrebbe una surrettizia forma di condono edilizio e con ciò eccederebbe dalla competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, primo comma, lettera *f*), dello statuto, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Quanto alla seconda (il comma 3 del medesimo art. 14), essa, nella parte in cui introduce un meccanismo di silenzio-assenso ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni, in contrasto con la normativa statale, determinerebbe un effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia, incidendo, anche in tal caso, sulla competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

L'art. 14, commi 1 e 3, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost. in quanto, secondo il ricorrente, introdurrebbe una discriminazione ingiustificata fra soggetti operanti in diverse Regioni, a parità di comportamento tenuto.

4.1.- Le questioni promosse nei confronti dell'art. 14, commi 1 e 3, della legge regionale n. 16 del 2016, in riferimento agli artt. 14, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sono fondate.

Le disposizioni impugnite sono contenute nell'art. 14 della legge regionale n. 16 del 2016, intitolato «Recepimento con modifiche dell'articolo 36 «Accertamento di conformità» del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Come si evince dalla stessa intitolazione, l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 disciplina l'accertamento di conformità e cioè quello strumento attraverso cui si consente la sanatoria di manufatti o opere, realizzati in assenza di titolo edilizio.

Al fine del rilascio del permesso in sanatoria, la norma statale prescrive che gli interventi abusivi siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al tempo della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della istanza di cui all'art. 36 (cosiddetta doppia conformità). Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (di recente Cass., sez. terza, n. 26425 del 2016; Cass., sez. terza, n. 35872 del 2016) e dalla recente giurisprudenza



amministrativa (Consiglio di Stato, sez. sesta, n. 3194 del 2016), il rilascio del permesso in sanatoria estingue il reato di cui all'art. 44 del Testo unico dell'edilizia, sempre che «ricorrono tutte le condizioni espressamente indicate dall'art. 36 della normativa e precisamente, la doppia conformità delle opere alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione del manufatto, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria, dovendo escludersi la possibilità di una legittimazione postuma di opere originariamente abusive che, solo successivamente, in applicazione della c.d. sanatoria giurisprudenziale, o impropria, siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica» (Cass., sez. terza, n. 26425 del 2016). L'art. 36 del t.u. edilizia stabilisce, inoltre, che, trascorsi 60 giorni dalla presentazione dell'istanza senza che l'ufficio competente si sia pronunciato, si formi il cosiddetto silenzio rigetto, che pertanto esclude l'effetto estintivo del reato.

Questa Corte si è più volte occupata del principio dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia e ha affermato che esso, che costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), è «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 101 del 2013). Tale istituto si distingue dal condono edilizio, in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sentenza n. 50 del 2017).

Anche a prescindere da tali classificazioni, occorre ricordare che, sebbene questa Corte abbia riconosciuto che la disciplina dell'accertamento di conformità attiene al governo del territorio, ha comunque precisato che spetta al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul quantum della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015). Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004).

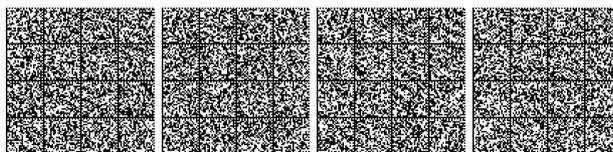
Nel caso di specie, la norma regionale impugnata consente il rilascio del permesso in sanatoria nel caso di intervento edilizio di cui sia attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e non anche a quello della realizzazione dello stesso, in difformità dall'art. 36 del t.u. edilizia (comma 1). La stessa norma (comma 3) introduce anche l'istituto del silenzio assenso, in luogo di quello del silenzio rigetto, previsto dal citato art. 36. Sennonché la scelta della qualificazione giuridica del comportamento omissivo dell'amministrazione costituisce espressione di una norma di principio, condizionando - come nel caso di specie - fra l'altro l'effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia. Queste disposizioni finiscono con il configurare un surrettizio condono edilizio e comunque travalicano la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, comma 1, lettera f), dello statuto speciale, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi.

Né alcun rilievo assume la presunta coerenza delle disposizioni impugnite con gli approdi di una parte della giurisprudenza amministrativa (sulla cosiddetta sanatoria giurisprudenziale), peraltro contraddetta da orientamenti consolidati, espressi anche di recente (Consiglio di Stato, sez. sesta, n. 3194 del 2016), «perché un suo eventuale riconoscimento normativo non potrebbe che provenire dal legislatore statale» (sentenza n. 233 del 2015).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento; e nella parte in cui si pone «un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni» (comma 3) dalla presentazione dell'istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria.

4.2.- Resta assorbita l'ulteriore censura rivolta alle stesse disposizioni in riferimento all'art. 3 Cost.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016, nella parte in cui consente l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, senza la necessità della previa autorizzazione scritta. Tale norma determinerebbe una violazione dell'art. 14 dello statuto speciale e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il principio della previa autorizzazione scritta all'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, contenuto nell'art. 94 del Testo unico dell'edilizia e qualificato come principio fondamentale in materia di protezione civile, materia di competenza concorrente.



### 5.1.- La questione è fondata.

La disposizione impugnata è contenuta nell'art. 16, intitolato «Recepimento con modifiche dell'articolo 94 “Autorizzazione per l'inizio dei lavori” del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380». Il comma 1 del predetto art. 16 testualmente recita: «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, il richiedente può applicare le procedure previste dall'articolo 32 della legge regionale 19 maggio 2003, n.7». Tale art. 32 delinea un regime relativo alla realizzazione di opere in zone sismiche secondo il quale «non si rende necessaria l'autorizzazione all'inizio dei lavori», che «possono essere comunque avviati, dopo l'attestazione di avvenuta presentazione del progetto rilasciata dall'Ufficio del Genio civile».

L'art. 94 del Testo unico dell'edilizia, oggetto di recepimento, è volto, come risulta dalla medesima intitolazione, a disciplinare l'«autorizzazione per l'inizio dei lavori» e prescrive, al comma 1, che «nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

Come ripetutamente affermato da questa Corte, tale principio costituisce espressione evidente «dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata [...] ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (così la citata sentenza n. 182 del 2006)» (sentenza n. 60 del 2017).

La disposizione regionale impugnata, pertanto, deve essere ricondotta alla materia della «protezione civile», rispetto alla quale lo statuto speciale non assegna alcuna specifica competenza alla Regione siciliana, cosicché, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), deve applicarsi anche ad essa quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost. L'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016, di conseguenza, nella parte in cui consente l'avvio dei lavori nelle zone sismiche in assenza della previa autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione, contrasta con il principio fondamentale espresso dall'art. 94 del Testo unico dell'edilizia, secondo cui, nelle zone sismiche, «l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio» (sentenza n. 272 del 2016). Si tratta, peraltro, di un principio che «riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto», costituito dall'incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 272 del 2016).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016.

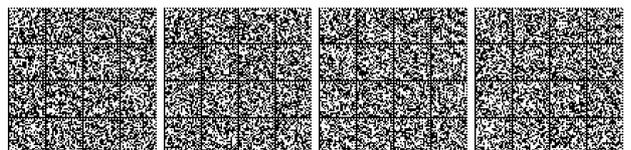
6.- Sulla base dei medesimi argomenti e in riferimento agli stessi parametri, è, infine, promossa questione di legittimità costituzionale nei confronti del comma 3 dello stesso art. 16 della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che «[p]er lo snellimento delle procedure di denuncia dei progetti ad essi relativi, non sono assoggettati alla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d'opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale» e che «[i]l progetto di tali interventi, da redigere secondo le norme del D.M. 14 gennaio 2008 e successive modifiche ed integrazioni, è depositato al competente ufficio del Genio civile prima del deposito presso il comune del certificato di agibilità».

Il ricorrente sostiene che tali disposizioni introducano una categoria di lavori (“minori” secondo il legislatore siciliano), sottratti all'autorizzazione scritta preventiva, estranei all'orizzonte della disciplina statale e quindi in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale vigente in materia di protezione civile, desumibili dagli artt. 94, 93 e 65 del t.u. edilizia, che impongono anche di dare comunicazione delle opere prima del loro inizio.

### 6.1. - La questione è fondata sulla base dei medesimi argomenti svolti nel paragrafo 5.1.

Anche in tal caso si tratta di disposizioni riconducibili alla materia della «protezione civile», di cui la necessità della previa autorizzazione scritta costituisce principio fondamentale, al quale sono strettamente e strumentalmente connessi gli obblighi di preventiva «[d]enuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche», nonché di generale preventiva denuncia dei lavori allo sportello unico, di cui agli artt. 93 e 65 del medesimo t.u. edilizia.

Le disposizioni regionali impugnate, pertanto, là dove sottraggono alla autorizzazione scritta le “opere minori”, escludendo peraltro ogni forma di comunicazione dei relativi progetti, si pongono in contrasto con il principio fondamentale della previa autorizzazione scritta, contemplato dall'art. 94 del t.u. edilizia, in materia di «protezione civile», e con i connessi principi di previa comunicazione dei relativi progetti.



Con riguardo ad analoghe norme regionali, questa Corte ha dichiarato che nessun rilievo riveste la circostanza che la norma regionale esenterebbe dalla previa autorizzazione sismica le sole opere “minori”, rispetto alle quali sarebbe sufficiente l'autocertificazione del tecnico sul rispetto della disciplina di settore (sentenza n. 272 del 2016). Per un verso, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (alcuni dei quali possono anche presentare rilevante impatto edilizio) sono ricompresi nell'ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, e ricadono quindi nell'ambito di applicazione dello stesso art. 94. Per altro verso, l'autorizzazione preventiva costituisce «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» (sentenza n. 272 del 2016).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, della legge regionale n. 16 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera f), della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), nella parte in cui consente di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile di cui agli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) senza fare salvo il previo espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA sul progetto preliminare, qualora prevista;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento; e nella parte in cui si pone «un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni» (comma 3) dalla presentazione dell'istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 3, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), 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 giorno 26 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 233

*Ordinanza 27 settembre - 8 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Trattamento economico dei magistrati - Meccanismo di adeguamento triennale della retribuzione.**

- Legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), artt. 11 e 12, come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura); legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, nel procedimento instaurato da F. C. ed altri contro la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri, con ordinanza del 28 luglio 2016, iscritta al n. 249 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 27 settembre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, con ordinanza del 28 luglio 2016, iscritta al n. 249 del registro ordinanze 2016, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione;

che gli artt. 11 e 12 della legge n. 97 del 1979 e l'art. 24 della legge n. 448 del 1998, chiamati a disciplinare il meccanismo di adeguamento automatico degli stipendi dei magistrati, sono censurati in quanto conducono «al risultato di conguagli di segno negativo a carico del personale di Magistratura, della ripetizione di acconti anticipati nel triennio trascorso, della rideterminazione dei livelli stipendiali non comprensivi degli acconti risultati non dovuti e del mancato riconoscimento di acconti a valere per il triennio successivo», non escludono «la possibilità di conguagli di segno nega-



tivo», non prevedono «modalità alternative di determinazione dell'adeguamento stipendiale triennale - quale "guarentigia" idonea a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati - pur in assenza del presupposto "degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti"»;

che il giudice rimettente, in punto di fatto, espone di dover decidere sul ricorso proposto da alcuni magistrati ordinari contro il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 (Adeguamento triennale stipendi e indennità del personale di magistratura ed equiparati) e i connessi provvedimenti applicativi, che hanno disposto «l'applicazione dell'adeguamento triennale nella misura dello 0,01 per cento, a decorrere dal 1° 1.2015, alla misura della retribuzione in vigore al 1° 1.2012, nonché del conseguente conguaglio, con la medesima decorrenza 1° 1.2015, degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014»;

che, nella prospettiva del giudice rimettente, la normativa sull'adeguamento triennale automatico degli stipendi del personale di magistratura costituisce la «indefettibile base normativa» dei provvedimenti impugnati, suscettibili di essere caducati per effetto di una pronuncia di accoglimento, a conferma della rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale;

che la disciplina in esame contrasterebbe con gli artt. 3, 36 e 38 Cost., «in quanto, nell'ipotesi di variazioni trascurabili o negative nelle retribuzioni di riferimento, il descritto meccanismo di adeguamento triennale degli emolumenti comporta, a carico del personale di Magistratura, il calcolo di conguagli di segno negativo, il recupero di acconti anticipati nel decorso triennio, la rideterminazione di livelli stipendiali non comprensivi degli acconti già erogati e risultati non dovuti, nonché il mancato riconoscimento di acconti a valere sul triennio successivo» e così ridurrebbe «la remunerazione della funzione di magistrato e soggetti equiparati», che è «una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale», con possibili «ulteriori riduzioni in relazione alla possibile futura dinamica negativa dei salari»;

che un meccanismo così congegnato determinerebbe «una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento di fine servizio e pensionistico, con la conseguente violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità" del lavoro prestato, oltre che alla conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento»;

che il giudice *a quo* denuncia il contrasto con gli artt. 101, 104 e 108 Cost., in quanto il mancato adeguamento degli stipendi dei magistrati e la mancata percezione di acconti per il triennio successivo, in caso di mancanza di incrementi o di variazioni trascurabili delle retribuzioni degli altri pubblici dipendenti "contrattualizzati", vanificherebbe la funzione di garanzia dell'indipendenza della magistratura, demandata al sistema di adeguamento retributivo automatico;

che la Costituzione tutelerebbe tale autonomia anche dal punto di vista del trattamento economico, imponendo meccanismi che svincolino la progressione stipendiale da una «dialettica contrattualistica»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio;

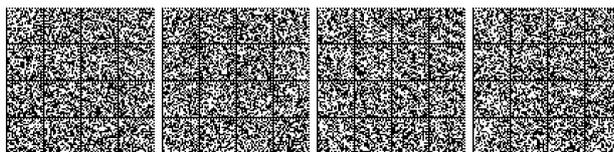
che l'Avvocatura generale dello Stato, in linea preliminare, eccepisce l'inammissibilità delle questioni incentrate sugli artt. 3, 36 e 38 Cost., per omessa motivazione sulla rilevanza, poiché nessun ragguaglio sarebbe fornito circa l'eventuale sufficienza della retribuzione e l'idoneità della stessa nell'assicurare un'esistenza libera e dignitosa;

che, anche a volere attribuire rilievo decisivo al solo fatto del mancato adeguamento delle retribuzioni, la questione di legittimità costituzionale «sarebbe manifestamente infondata in quanto nessun riferimento al suddetto meccanismo è ivi contenuto»;

che l'atto di intervento prospetta l'inammissibilità della censura di violazione del principio di eguaglianza, sul presupposto che il giudice rimettente abbia ommesso ogni raffronto tra le retribuzioni del personale della magistratura e le retribuzioni delle altre categorie, neppure individuate, del comparto pubblico;

che un'ulteriore ragione di inammissibilità si coglierebbe nella mancata considerazione del meccanismo di aumento degli stipendi dei magistrati, correlato ai passaggi di qualifica e per classi e scatti biennali;

che la questione di legittimità costituzionale sarebbe inammissibile, per insussistenza di una «concreta ed effettiva» rilevanza, nella parte in cui tratteggia una futura dinamica negativa dei salari, ipotesi meramente eventuale e priva di ogni oggettivo riscontro;



che anche le censure incentrate sulla violazione degli artt. 101, 104 e 108 Cost. incorrerebbero in profili di inammissibilità, poiché risulterebbero avvalorate da un riferimento oltremodo generico al possibile *vulnus* all'autonomia e all'indipendenza della magistratura;

che l'Avvocatura generale dello Stato ravvisa l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale perché orientate a richiedere un incremento retributivo per il solo personale della magistratura, secondo un sistema di dubbia razionalità, non costituzionalmente imposto;

che il legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità potrebbe individuare svariati meccanismi compatibili con i precetti costituzionali;

che la questione di legittimità costituzionale sarebbe inammissibile per l'ulteriore ragione che una pronuncia di accoglimento non sarebbe idonea a «soddisfare l'interesse evidenziato nella ordinanza di rimessione».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione;

che, secondo il giudice rimettente, il meccanismo di adeguamento automatico triennale del personale della magistratura, ancorato alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti «per le voci retributive calcolate dall'Istituto centrale di statistica ai fini della elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali, con esclusione della indennità integrativa speciale», entrerebbe in conflitto con numerosi precetti costituzionali, nella parte in cui non esclude «la possibilità di conguagli di segno negativo» e non contempla «modalità alternative di determinazione dell'adeguamento stipendiale triennale», quando «nel triennio la variazione nelle retribuzioni di riferimento sia di importo trascurabile oppure negativa»;

che il giudice *a quo* ravvisa il contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), con il diritto di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.) e di beneficiare di una tutela previdenziale adeguata (art. 38 Cost.), con l'autonomia e indipendenza della magistratura (artt. 101, 104 e 108 Cost.), tutelata anche per quel che attiene all'aspetto retributivo;

che le questioni di legittimità costituzionale, nei termini in cui sono formulate, sono manifestamente inammissibili per la dirimente ragione, segnalata anche dalla difesa dello Stato, che sollecitano a questa Corte un intervento dalla valenza eminentemente creativa (ordinanza n. 25 del 2016);

che il sistema di adeguamento automatico triennale degli stipendi, volto ad attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza della magistratura (sentenza n. 238 del 1990, punto 2. del Considerato in diritto) e a scongiurare il rischio di periodiche rivendicazioni salariali nei confronti degli altri poteri (sentenza n. 42 del 1993, punto 4. del Considerato in diritto), risponde all'esigenza di rilievo costituzionale di delineare «un meccanismo, sia pure non a contenuto costituzionalmente imposto, che svincoli la progressione stipendiale da una contrattazione e, comunque, in modo da evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro» (sentenza n. 223 del 2012, punto 11.4. del Considerato in diritto);

che spetta alla discrezionalità del legislatore, chiamato a scegliere i termini di riferimento più ampi e appropriati (sentenze n. 42 del 1993 e n. 238 del 1990), modulare in concreto tale meccanismo, in modo da affrancare la magistratura da una mera «dialettica contrattualistica» (sentenza n. 223 del 2012) e salvaguardare la costante adeguatezza del suo trattamento economico, che è garanzia imprescindibile dell'autonomia e dell'indipendenza presiedute dalla Costituzione (sentenza n. 1 del 1978, punto 4. del Considerato in diritto);

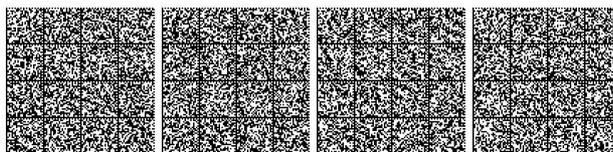
che il giudice rimettente auspica un intervento della Corte volto a definire modalità alternative di determinazione dell'adeguamento automatico degli stipendi, allorché si registrino variazioni nulle o trascurabili delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, indicate come termini di raffronto;

che è lo stesso giudice *a quo*, nel prefigurare «modalità alternative» di determinazione dell'adeguamento automatico triennale, a evocare una pluralità di opzioni, rimesse all'apprezzamento discrezionale del legislatore e prive di un contenuto costituzionalmente imposto;

che il richiesto intervento in merito alle «modalità alternative» e al presupposto della variazione trascurabile delle retribuzioni di riferimento, per la molteplicità di soluzioni che implica, esula dai compiti di questa Corte;

che tale profilo assorbe ogni ulteriore ragione di inammissibilità.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura), e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170233

N. 234

*Sentenza 10 ottobre - 10 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità - Modalità di assolvimento dell'obbligo per gli enti del servizio sanitario nazionale di rispettare il limite di spesa per il personale posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - Estensione delle procedure concorsuali previste dal d.P.C.m. 6 marzo 2015 ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale.**

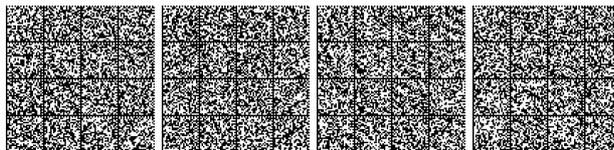
- Legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)», artt. 7, comma 1, e 8, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2016 ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nella udienza pubblica del 10 ottobre 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

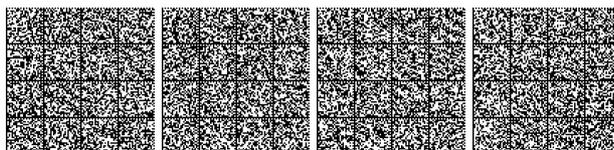
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 17-19 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2016 e iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 7, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)», per violazione, rispettivamente, dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; e dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità), all'art. 4, commi 6, 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e all'art. 1, comma 543, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

1.1.- Riguardo alla prima delle norme denunciate, il ricorrente rileva che questa, aggiungendo l'art. 47-bis alla legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali), stabilisce che le aziende sanitarie regionali possono essere considerate adempienti rispetto al limite di spesa posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, qualora «risultato rispettato dalla Regione il vincolo di spesa del personale, pari alla spesa sostenuta nell'anno 2004 ridotta dell'1,4 per cento, vincolo già fissato dall'articolo 1, comma 565, lettera a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)) e da ultimo confermato dall'articolo 17, commi 3 e 3-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato e integrato dall'articolo 1, comma 584 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015))».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma regionale impugnata contrasterebbe con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'obbligo imposto agli enti del servizio sanitario nazionale di rispettare il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, finalizzato a garantire una tendenziale riduzione della spesa per lavoro flessibile, non potrebbe considerarsi assolto mediante l'adempimento del diverso vincolo posto dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», volto, invece, a porre un obiettivo generale di contenimento della spesa complessiva per il personale.

1.2.- Riguardo alla seconda norma denunciata, che estende le procedure concorsuali previste dal d.P.C.m. 6 marzo 2015 ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale (SSR), il ricorrente rileva che l'articolo 1 del detto decreto stabilisce, al primo comma, che «il presente decreto in attuazione dei commi 6, 7, 8, 9 e 10 dell'art. 4 della legge decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, disciplina le procedure concorsuali riservate per l'assunzione presso gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, e prevede specifiche disposizioni per il personale dedicato alla ricerca» e, al secondo comma, che «le procedure di cui al presente decreto sono riservate al personale del comparto sanità e a quello appartenente all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario».



Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con le citate norme del d.P.C.m. 6 marzo 2015, nonché con le disposizioni del d.l. n. 101 del 2013, alle quali il detto d.P.C.m. dà attuazione, violando, conseguentemente, sia l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, sia l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrastante con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute.

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. anche sotto un ulteriore profilo, contrastando con il principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 1, comma 543, della legge n. 208 del 2015, che ammette procedure concorsuali straordinarie solo ai fini dell'assunzione del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico necessario a far fronte alle eventuali esigenze di assunzione.

2.- Il 24 novembre 2016 la Regione Umbria si è costituita in giudizio solo con riferimento alla impugnativa avente ad oggetto l'art. 8, comma 1, della legge reg. n. 10 del 2016, rappresentando, invece, la volontà di provvedere alla modifica dell'art. 7, comma 1, della legge reg. n. 10 del 2016, in senso satisfattivo della pretesa avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso.

2.1.- La difesa della Regione, effettuata un'ampia ricostruzione del complessivo quadro normativo, evidenzia la sostanziale differenza esistente tra il testo definitivo dell'art. 4, comma 10, del d.l. n. 101 del 2013, come modificato dalla legge di conversione n. 125 del 2013, che fa riferimento generico «alle professionalità del Servizio sanitario nazionale» e il testo originario dello stesso art. 4, comma 10, che si riferiva solo alle «professionalità mediche e del ruolo sanitario».

Ad avviso della Regione, il testo definitivo della norma statale legittimerebbe lo svolgimento delle procedure concorsuali di stabilizzazione in relazione a tutte le professionalità del servizio sanitario nazionale (SSN), compresi i dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo.

Pertanto, secondo la difesa della Regione, la norma impugnata espliciterebbe il contenuto della previsione della legge statale, rispetto a cui il citato d.P.C.m. 6 marzo 2015 si porrebbe, invece, in contrasto, limitando, illegittimamente, le procedure concorsuali di stabilizzazione ai soli dirigenti medici e del ruolo sanitario.

Da ciò la ritenuta infondatezza delle censure promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

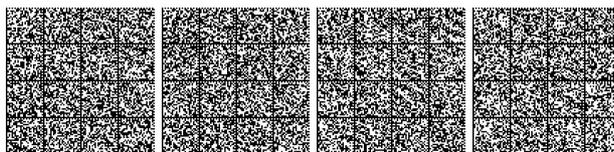
3.- Con atto depositato in udienza il 10 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base della deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 28 settembre 2017, ha presentato, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, rinuncia al ricorso limitatamente all'art. 7, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 10 del 2016, in conseguenza dell'intervenuta abrogazione di esso ad opera dell'art. 10 della legge della Regione Umbria 29 dicembre 2016, n. 18 (Ulteriori misure di razionalizzazione della spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali). Nello stesso atto ha precisato di ritenere «ancora validi gli altri motivi di impugnativa».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)».

Riguardo alla prima norma censurata, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, finalizzato a garantire la riduzione della spesa per lavoro flessibile.

Riguardo alla seconda norma impugnata, il ricorrente deduce, invece, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., in quanto la disposizione regionale, estendendo le procedure concorsuali di stabilizzazione previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità) ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale (SSR), si porrebbe in contrasto con la disciplina statale che le limita all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario, violando anche il principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 1, comma 543, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».



2.- Il ricorrente, con atto depositato in udienza, ha rinunciato alla sola impugnazione dell'art. 7, comma 1, della l. reg. Umbria n. 10 del 2016.

Ne consegue che, limitatamente a questa disposizione, in mancanza di una formale accettazione da parte della Regione, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.- La seconda questione proposta è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infatti, a seguito dell'«intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 286 del 2013).

La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni, è, quindi, «rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile", che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr: sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)» (sentenza n. 77 del 2013).

Nel caso in esame, la norma regionale impugnata estende le procedure concorsuali di stabilizzazione, riservate dall'art. 1, comma 2, del d.P.C.m. 6 marzo 2015 al «personale del comparto sanità e a quello appartenente all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario», ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale (SSR).

A prescindere dall'interpretazione della norma censurata, che la Regione ritiene conforme alla legge nazionale, con la quale si sarebbe posto in contrasto il d.P.C.m., è decisiva la considerazione che la materia regolata dalla Regione con norma primaria invade la competenza esclusiva del legislatore statale, cui è attribuita dalla Costituzione la materia dell'ordinamento civile.

Ciò ne comporta l'illegittimità costituzionale, in conformità del costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* sentenze n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015), secondo cui anche la semplice novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce senz'altro causa di illegittimità costituzionale della norma regionale, derivante non dal modo in cui la norma ha in concreto disciplinato, ma dal fatto stesso di avere regolato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

4.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

5.- Le censure di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., debbono ritenersi assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)»;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della medesima legge regionale n. 10 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 235

*Sentenza 11 ottobre - 10 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Modalità da definirsi con legge ordinaria.**

- 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), art. 3, comma 1, lettera *a*).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), 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), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria, con ricorsi notificati il 27 ottobre - 2 novembre, il 28 ottobre, il 28 ottobre - 2 novembre ed il 28 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016 e iscritti ai nn. da 68 a 74 del registro ricorsi 2016.

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

udito nella udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Renate Von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Fabio Cintiolli per le Regioni Lombardia e Liguria, Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 31 ottobre 2016, la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, fra gli altri, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), 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).

In primo luogo, la ricorrente lamenta che la disposizione impugnata, modificando l'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), rinvia a una legge ordinaria la definizione delle modalità secondo le quali lo Stato con-



corre al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. Tale rinvio alla legge ordinaria contrasterebbe con l'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che invece demanda a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale, l'attuazione del predetto principio del pareggio di bilancio. Inoltre, la nuova norma si limita a riprodurre quanto già previsto dalla legge costituzionale senza declinare i principi ai quali la legge ordinaria dovrebbe dare attuazione.

La violazione della legge costituzionale, ad avviso della ricorrente, comporterebbe una ricaduta sull'autonomia finanziaria delle Province autonome disciplinata dal titolo VI dello statuto speciale, che nelle proprie materie provvedono autonomamente senza oneri a carico del bilancio statale, avendo abolito la partecipazione a fondi statali ripartiti tra le Regioni ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 125 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», approvata in base all'intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 dello statuto di autonomia.

2.- Con memoria depositata il 9 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

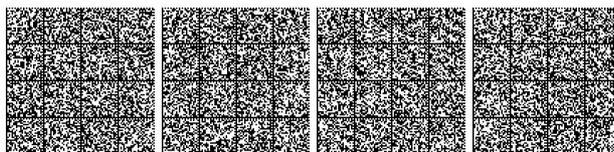
In primo luogo, la difesa dello Stato ha osservato che la legge costituzionale n. 1 del 2012 richiede solo che la legge rinforzata rechi la disciplina generale, di tal che la disciplina di dettaglio ben può essere contenuta nella legge ordinaria. In tal senso avrebbe provveduto la disposizione impugnata, la quale, dunque, non violerebbe in alcun modo la norma costituzionale invocata. Inoltre, la disposizione impugnata non avrebbe significativamente innovato l'art. 11 della legge n. 243 del 2012, già passato al vaglio della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 88 del 2014, ha dichiarato non fondata la precedente questione di legittimità promossa con riferimento al principio di leale collaborazione. Nulla escluderebbe, infine, che nella pratica attuazione della disposizione censurata si proceda con l'approvazione a maggioranza qualificata prescritta dalla citata disposizione della legge costituzionale n. 1 del 2012, con la conseguenza che il ricorso sarebbe affetto da carenza di interesse, posto che la lamentata violazione potrebbe essere dedotta solo in un momento successivo, qualora, in sede di attuazione, tale procedura qualificata di approvazione non venga in concreto adottata.

3.- Con ricorso depositato il 4 novembre 2016, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra gli altri, l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012, in quanto rinvierebbe a una legge ordinaria, anziché a una legge rinforzata, la definizione delle modalità secondo le quali lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. La violazione risulterebbe ancor più grave in quanto si tratterebbe di un rinvio in bianco, non risultando esplicitati i principi cui la legge attuativa dovrebbe attenersi.

La ricorrente osserva che il rinvio ad una legge rinforzata avrebbe inteso una maggiore condivisione in ambito parlamentare e una maggiore stabilità di disciplina, anche nell'interesse degli enti destinatari delle regole finanziarie in questione e, dunque, anche nell'interesse della Provincia autonoma, sulla cui autonomia finanziaria, legislativa e amministrativa la violazione costituzionale si ripercuoterebbe. La disposizione censurata, infatti, riguarda i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti territoriali relative a tali diritti, così da incidere su numerose competenze provinciali, quali quelle primarie in materia di assistenza e beneficenza pubblica, scuola materna, assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa ed edilizia scolastica (art. 8, numeri 25, 26, 27 e 28 dello statuto di autonomia o, se più favorevole, art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»); quelle concorrenti in materia di igiene e sanità (art. 9, numero 10, dello statuto di autonomia o, se più favorevole, art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con la legge costituzionale n. 3 del 2001); quelle inerenti alle corrispondenti funzioni amministrative assegnate alle Province ai sensi dell'art. 15 dello statuto di autonomia.

Sotto altro profilo, la disposizione statale impugnata, nella parte in cui autorizza una legge ordinaria a prevedere una sorta di finanziamento vincolato, interferirebbe con la regolazione dei rapporti finanziari tra la Provincia autonoma e lo Stato, quale stabilita dall'art. 79, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia - che ha soppresso le assegnazioni a valere sulle leggi statali di settore, a seguito dell'abrogazione dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino - Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria), a opera dell'art. 2, comma 109, della legge n. 191 del 2009, approvata con procedura



negoziata ai sensi dell'art. 104, comma 1, dello statuto speciale - che sarebbe così parimenti violato, unitamente al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari ricavabile anche dall'art. 107 del medesimo statuto e dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

4.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o infondato.

In particolare non vi sarebbe violazione dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in quanto lo stesso richiede solo che la legge rinforzata rechi la disciplina generale, ben potendo la disciplina di dettaglio essere contenuta nella legge ordinaria, come già prevedeva l'art. 11 della legge n. 243 del 2012, sotto questo profilo non significativamente innovato e già passato indenne al vaglio della Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2014. Le censure sarebbero, quindi, inammissibili per difetto del requisito della lesività.

In via subordinata, il resistente osserva che il generico rinvio alle leggi dello Stato risulta idoneo a comprendere anche le leggi rinforzate, con la conseguenza che la lesione potrebbe essere lamentata solo ove in sede di attuazione non si adottò la procedura di approvazione qualificata. Il ricorso, dunque, sarebbe inammissibile per carenza di interesse.

Alla conclusione secondo cui il rinvio alla legge debba intendersi come rinvio alla legge rinforzata dovrebbe altresì condurre, secondo la difesa dello Stato, l'interpretazione conservatrice e l'interpretazione conforme a Costituzione.

5.- Con ricorso depositato il 4 novembre 2016, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha impugnato, fra gli altri, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, che ha sostituito l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012, denunciando, con analoghe argomentazioni, le medesime violazioni di cui al ricorso depositato dalla Provincia autonoma di Trento.

6.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o infondato per le medesime ragioni esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Provincia autonoma di Trento.

7.- Con ricorso depositato il 4 novembre 2016, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, fra gli altri, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, che ha sostituito l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012, in quanto demanda alla semplice legge ordinaria la disciplina delle modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, con ciò contravvenendo alla disposizione di cui all'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che prevede invece una legge rinforzata. La violazione sarebbe poi ancor più grave poiché si tratterebbe di un rinvio in bianco, senza indicazione dei principi ai quali la legge di attuazione dovrebbe attenersi.

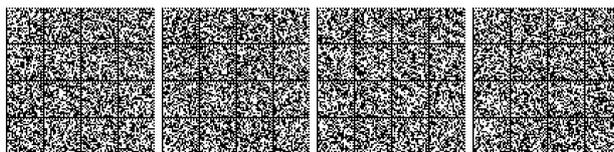
La denunciata violazione ridonderebbe sulle competenze regionali sotto due distinti profili.

In primo luogo, interferirebbe con l'autonomia finanziaria, legislativa e amministrativa della Regione prevista in diverse materie indicate esemplificativamente: nell'assistenza scolastica, nell'igiene e sanità, nell'assistenza sanitaria e ospedaliera e nel recupero dei minorati fisici (artt. 5, numeri 15 e 16, e 8 dello statuto; 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001); nelle competenze primarie in materia di ordinamento degli enti locali e, quindi, delle loro funzioni fondamentali (artt. 4, numero 1-*bis*, e 59 dello statuto di autonomia), nonché quelle relative al finanziamento regionale delle funzioni dei Comuni (art. 54 dello statuto di autonomia).

Sotto altro profilo sarebbe violato l'art. 119, quarto e quinto comma, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nella parte in cui prevede che le fonti ordinarie di finanziamento debbano consentire agli enti territoriali lo svolgimento delle funzioni pubbliche loro assegnate, con divieto di istituire fondi vincolati, a eccezione della destinazione di risorse aggiuntive e di interventi speciali a favore di enti territoriali determinati, alle condizioni previste dal medesimo quinto comma dell'art. 119 Cost.

Se non si ritenessero più favorevoli le disposizioni della Costituzione, si dovrebbe comunque ritenere violato l'art. 63, ultimo comma, dello statuto speciale, secondo cui le regole sull'autonomia finanziaria previste dal titolo IV del medesimo statuto possono essere modificate solo con procedura rinforzata che richiede il coinvolgimento della Regione.

8. - Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o infondato.



In particolare non vi sarebbe violazione dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, in quanto la stessa non richiede la legge rinforzata per la disciplina di dettaglio, la quale può essere contenuta nella legge ordinaria, come già prevedeva l'art. 11 della legge n. 243 del 2012, sotto questo profilo non significativamente innovato e già passato indenne al vaglio della Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2014. Conseguentemente le censure sarebbero inammissibili per difetto del requisito della lesività.

Il generico rinvio alle leggi dello Stato risulterebbe poi idoneo a comprendere anche le leggi rinforzate, con la conseguenza che la lesione potrebbe essere lamentata solo ove in sede di attuazione non si adotti la procedura di approvazione qualificata, con la conseguenza che il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di attuale interesse.

Alla conclusione secondo cui il rinvio alla legge debba intendersi come rinvio alla legge rinforzata dovrebbe, infine, condurre l'interpretazione conservatrice e l'interpretazione conforme a Costituzione.

9. - Con ricorso depositato il 4 novembre 2016 e iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2016, la Regione Lombardia ha impugnato, fra gli altri, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, che ha sostituito l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012, lamentando che la nuova formulazione comporta la lesione del principio di leale collaborazione e, con esso, degli artt. 5 e 114 Cost.

Secondo la ricorrente, a differenza di quanto previsto dalla versione ora abrogata dell'art. 11, che introduceva l'istituzione di un Fondo straordinario da destinare per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, il nuovo testo, pur nella permanenza delle medesime condizioni, prevede «il più blando concorso statale, in una con la rivendicazione del potere dello Stato stesso di imporre agli enti territoriali rilevanti oneri finanziari» (come risulta dal richiamo agli artt. 9, comma 5, e 12, comma 1, della stessa legge).

L'illegittimità costituzionale della nuova formulazione deriverebbe, secondo la Regione Lombardia, dalla assenza di un coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nella forma di una previa intesa in Conferenza unificata, o quantomeno di un parere. Tali forme di coinvolgimento si imporrebbero, secondo la ricorrente, con riferimento alla individuazione della misura dell'accantonamento e/o della provvista da destinare al detto finanziamento, tenuto altresì conto che gli enti territoriali, specialmente per le funzioni svolte in campo sanitario, hanno «la visione e la disponibilità di dati conoscitivi ed elementi di valutazione che sono cruciali per calibrare l'entità dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali». Inoltre, consentirebbero di giustificare la compressione dell'autonomia finanziaria che l'imposizione di obblighi di contribuzione genera per gli enti territoriali. Infine, si imporrebbero ai fini della determinazione della ripartizione dell'onere del concorso finanziario a carico degli enti territoriali (è richiamata la sentenza n. 88 del 2014).

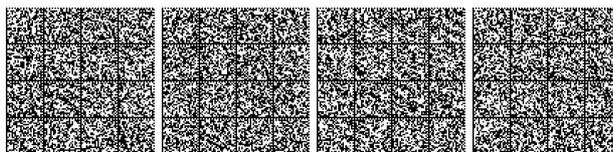
10. - Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato. Come precisato nella sentenza n. 88 del 2014, l'intervento statale rientra tra le materie di competenza di legislazione esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e andrebbe dunque esclusa l'imposizione di un particolare coinvolgimento delle autonomie (sono richiamate le sentenze n. 62 del 2013; n. 299, n. 293 e n. 234 del 2012).

11. - Con ricorso depositato il 4 novembre 2016 e iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2016, la Regione Liguria ha impugnato, fra gli altri, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, che ha sostituito l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012, denunciando, con analoghe argomentazioni, le medesime violazioni di cui al ricorso depositato dalla Regione Lombardia.

12. - Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato per le medesime ragioni esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Lombardia.

13. - Con ricorso depositato il 7 novembre 2016 e iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2016, la Regione Veneto ha impugnato, fra gli altri, l'art. 3 (*recte*, art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, che ha sostituito l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012, per violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, per le ragioni di cui al ricorso depositato dalla Regione Lombardia.

14. - Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato per le medesime ragioni esposte in riferimento al giudizio promosso dalla Regione Lombardia.



15.- Con memorie depositate il 20 settembre 2017, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli - Venezia Giulia e la Regione Veneto insistono per l'accoglimento delle questioni, ribadendo le argomentazioni già addotte nei rispettivi ricorsi.

### *Considerato in diritto*

1.- Le Province autonome di Bolzano (reg. ric. n. 68 del 2016) e di Trento (reg. ric. n. 69 del 2016), le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 70 del 2016) e Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 71 del 2016) e le Regioni Lombardia (reg. ric. n. 72 del 2016), Liguria (reg. ric. n. 73 del 2016) e Veneto (reg. ric. n. 74 del 2016) hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), 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 censurato articolo sostituisce il contenuto del previgente art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), il quale prevedeva, al fine di consentire allo Stato di concorrere al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo straordinario e disciplinava le modalità della sua alimentazione. La disposizione censurata in questa sede prevede, invece, che il concorso statale avvenga «[...] secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

Secondo alcune ricorrenti (le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e la Regione Veneto), tale disposizione, rinviando a una futura legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso statale, violerebbe l'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, invece, richiede a tale scopo l'intervento di una «legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale» (art. 81, sesto comma, Cost.). Il ricorso alla forma della legge ordinaria, anziché a quella della legge rinforzata, richiesta dall'art. 81, sesto comma, Cost., determinerebbe di riflesso la violazione delle competenze finanziarie, legislative e amministrative delle ricorrenti Province e Regioni autonome, e interferirebbe sulla regolazione dei rapporti finanziari tra le medesime e lo Stato, nonché sulla procedura di modifica dei suddetti rapporti, stabilita dagli statuti di autonomia. Inoltre, la disposizione censurata sarebbe in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost. (secondo le ricorrenti Regioni Lombardia e Liguria) e 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost. (secondo la ricorrente Regione Veneto), nella parte in cui non prevede il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella forma di una previa intesa in Conferenza unificata, o quantomeno di un parere.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti, i giudizi, in considerazione della loro connessione oggettiva e della parziale identità dei termini delle questioni ora all'esame di questa Corte, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- In via preliminare deve essere precisato il *thema decidendum* del ricorso promosso dalla Regione Veneto. Nonostante il ricorso censuri l'intero art. 3 della legge n. 164 del 2016, l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto al solo comma 1, lettera *a*), del suddetto art. 3, in ragione dei motivi posti a fondamento dell'impugnazione (da ultimo, sentenza n. 297 del 2016).

4.- In ulteriore via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità delle questioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo il resistente i ricorsi difetterebbero sia dell'interesse attuale al ricorso, sia del requisito della lesività. L'interesse attuale al ricorso mancherebbe in quanto il generico riferimento, contenuto nella disposizione censurata, alle leggi dello Stato sarebbe di per sé idoneo a comprendere anche le leggi rinforzate, con la conseguenza che la lesione potrebbe al più essere lamentata solo ove, in sede di attuazione, non si adottasse la procedura di approvazione qualificata. D'altra parte, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la disposizione impugnata sarebbe priva di lesività, in quanto l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 non richiederebbe la forma della legge rinforzata per la disciplina di dettaglio, la quale può essere invece specificata da una legge ordinaria, come già prevedeva l'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

Entrambe le eccezioni devono essere rigettate.



L'interpretazione della disposizione censurata proposta dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della carenza di interesse attuale delle ricorrenti non può essere condivisa. Il testo della disposizione impugnata afferma che «lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». Canoni basilari dell'interpretazione giuridica, quali sono quelli dell'interpretazione testuale e logica, inducono necessariamente a ritenere che se una legge rinforzata (quale è la legge n. 164 del 2016) rimette a una «legge dello Stato» la definizione di un determinato contenuto (nel caso di specie, le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali), tale rinvio non può che riferirsi a una legge ordinaria. Il lamentato contrasto con l'art. 81, sesto comma, Cost., che in materia richiede l'intervento di una «legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale», si verifica, dunque, in virtù della semplice previsione astratta del rinvio alla «legge dello Stato», prima e indipendentemente dal fatto che tale legge sia stata adottata dal Parlamento. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (così, ad esempio, la sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 262 del 2016 e n. 195 del 2015).

Né può essere accolta la seconda eccezione di inammissibilità, relativa alla carenza del requisito della lesività. A prescindere dalla considerazione che, per costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 182 del 2017), una disposizione, ancorché meramente ripetitiva di una precedente, può sempre essere oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, il censurato art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, tacitamente abrogando il contenuto del previgente art. 11, ha portata evidentemente innovativa.

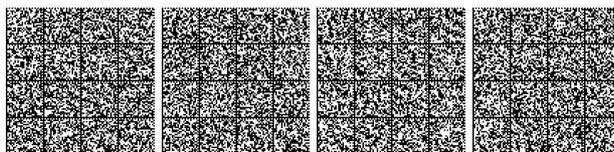
Diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato e diversamente da quanto disposto dal previgente art. 11 della legge (rinforzata) n. 243 del 2012 - il quale, nell'istituirlo, disciplinava direttamente il Fondo straordinario per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, affidando a fonti sub-legislative solo le specificazioni tecniche della disciplina (sentenza n. 88 del 2014) -, la disposizione impugnata si limita a prevedere un rinvio alla legge dello Stato, fatto salvo il rispetto dei principi contenuti nella stessa legge n. 243 del 2012. Il rinvio alla legge dello Stato non riguarda, dunque, i soli dettagli tecnici, ma ricomprende l'intera disciplina del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali nelle circostanze sopra ricordate. Sicché, anche l'eccezione di inammissibilità per carenza di lesività, avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato, poggia su una lettura non condivisibile della disposizione impugnata.

5.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale promossa sull'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 è fondata.

5.1.- La legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, ossia, come la precedente, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Infatti, il nuovo testo dell'art. 81, sesto comma, Cost. prevede che: «Il 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»; a sua volta, l'art. 5 della menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio l'oggetto della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., menzionando tra l'altro esplicitamente al suo comma 1, lettera g), «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi [di] eventi eccezionali [...], anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

In attuazione delle suddette previsioni di rango costituzionale è stata originariamente approvata la legge rinforzata n. 243 del 2012, il cui art. 1, comma 2, ribadisce che «La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione».

Successivamente, il legislatore è intervenuto a modificare la legge n. 243 del 2012, approvando, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la legge n. 164 del 2016. Pertanto, la disposizione oggetto del presente giudizio, contenuta appunto nella legge n. 164 del 2016, è stata approvata in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost., i quali, come già chiarito da questa Corte nella sentenza n. 88 del 2014, trovano fon-



damento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (cosiddetto Fiscal Compact).

Tuttavia, l'impugnato art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individua esso stesso alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. La disposizione in esame si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina - relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali - dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Ne consegue l'elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall'art. 81, sesto comma, Cost.

È pur vero - come affermato nella sentenza n. 88 del 2014 in riferimento proprio alle leggi rinforzate di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. - che «la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici», così ammettendo che alcuni suoi contenuti possano essere specificati da altre fonti. Nel caso di specie, però, la nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma essa è altresì priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», così contravvenendo palesemente al dettato costituzionale. Né la riserva di legge rinforzata può ritenersi soddisfatta dal generico richiamo ai «principi stabiliti dalla presente legge» (ossia, la stessa legge n. 243 del 2012), dei quali la futura legge ordinaria dello Stato dovrebbe assicurare il rispetto.

6.- Alla luce delle esposte argomentazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016 per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera *g*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rimanendo pertanto assorbito ogni altro profilo di incostituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), 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).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

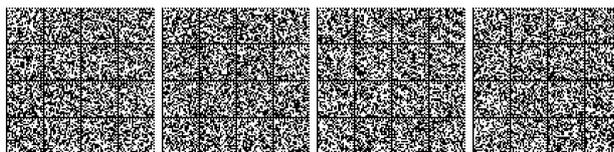
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 236

*Sentenza 10 ottobre - 10 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Personale dell'Avvocatura dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Modifica della disciplina dei compensi variabili, maturati in ragione dell'attività difensiva svolta in giudizio.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 - art. 9.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*:- Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, promossi dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanza del 10 marzo 2016, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza del 16 giugno 2016, dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia con ordinanza del 29 luglio 2016, dal Tribunale amministrativo regionale del Molise con ordinanza del 25 marzo 2016 e dal Tribunale amministrativo regionale della Campania con ordinanza del 5 dicembre 2016, rispettivamente iscritte ai nn. 82, 246 e 259 del registro ordinanze 2016 e ai nn. 26 e 60 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 17, 49 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2016 e nn. 10 e 18, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di G. D. e altro, di C.A.E.R. Q. e altri, di L. F., di G. A. e altri e di A.C. C. e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 10 ottobre 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per G. D. e S. P., per C.A.E.R. Q. e per G. A. e altri, Costantino Ventura per L. F., Orazio Abbamonte per A.C. C. e altri e l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 10 marzo 2016 (r.o. n. 82 del 2016) il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.



2.- Premette il rimettente che nel giudizio principale i ricorrenti, avvocati dello Stato attualmente in servizio presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento, hanno agito per l'accertamento del diritto alla corresponsione dei compensi professionali loro dovuti senza le decurtazioni e le limitazioni apportate dalla norma censurata alla previgente disciplina inerente il relativo trattamento economico; trattamento regolato dal regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) nonché dalla legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato) e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103 (Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato).

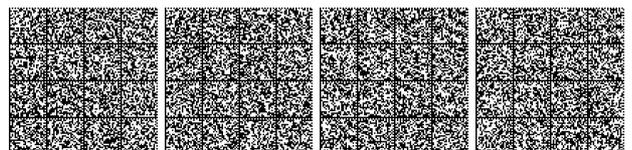
3.- Evidenzia il giudice *a quo* che, secondo quanto prospettato dai ricorrenti, alla data del loro ingresso nel ruolo dell'Avvocatura, questi avrebbero maturato, in forza della disciplina poi modificata dall'art. 9 oggetto di censura, il diritto ad un trattamento economico che prevedeva sia una quota fissa, commisurata a ruolo, titolo e grado del personale dell'Avvocatura ed equiparata, per il quantum, al trattamento dei magistrati dell'ordine giudiziario, sia una quota variabile, in funzione dell'esito delle controversie patrociniate quando la pubblica amministrazione non risultava soccombente. Avuto riguardo a tale quota variabile, i compensi maturati dai ricorrenti nel giudizio principale erano diversificati a seconda della presenza o meno della condanna della controparte alla refusione delle spese in favore dell'amministrazione patrocinata: nel primo caso, curata l'esazione delle stesse da parte della medesima Avvocatura dello Stato, le relative somme venivano poi ripartite per sette decimi tra gli avvocati di ciascun ufficio, in base a norme regolamentari, e per tre decimi in misura uguale fra tutti gli avvocati dello Stato; nella seconda ipotesi, legata ai casi di spese compensate o di transazione senza spese a carico della controparte, l'erario corrispondeva all'Avvocatura la metà delle competenze che sarebbero state liquidate.

Regime, questo, segnala il rimettente, parzialmente modificato dall'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», con una temporanea riduzione (nella misura del 75 per cento per il triennio 2014-2016) dei compensi liquidati a seguito di sentenza che riconosceva la Pubblica amministrazione non soccombente.

4.- Adduce, ancora, il rimettente che, con l'art. 9 oggetto di censura, la misura nonché, in parte, la stessa previsione di tali compensi, avuto riguardo alle relative componenti variabili, è stata oggetto di radicale trasformazione. Con le disposizioni contenute nell'articolo in questione si prevede che: tutti i compensi professionali sono computati ai fini del tetto massimo degli emolumenti di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; nell'ipotesi di sentenza favorevole con condanna della controparte alle spese, solo il 50 per cento delle somme recuperate è ripartito tra gli avvocati dello Stato secondo le previsioni regolamentari dell'Avvocatura dello Stato, mentre il residuo 50 per cento è destinato per metà a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato e per la residua parte al fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'art. 1, comma 431, della legge n. 147 del 2013; nei casi di integrale compensazione delle spese, ai dipendenti della pubblica amministrazione, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, sono corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento già previsto; ai regolamenti dell'Avvocatura dello Stato è demandata la indicazione dei criteri per il riparto delle somme recuperate, in base al rendimento individuale e secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto della puntualità negli adempimenti processuali. Precisa, inoltre, il Tribunale rimettente che il comma 2 dell'art. 9 ha poi espressamente abrogato l'art. 1, comma 457, della richiamata legge n. 147 del 2013 e l'art. 21, comma 3, del r. d. n. 1611 del 1933, norma, quest'ultima, che prevedeva la misura degli onorari da corrispondere agli avvocati dello Stato nel caso di compensazione delle spese.

Di qui la richiesta di accertamento del dovuto secondo la previgente disciplina con il conseguente petitum dannatorio rivolto in danno delle amministrazioni resistenti (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Avvocatura dello Stato).

5.- Ciò premesso, si evidenzia nell'ordinanza che: l'accoglimento dei petita articolati nel giudizio principale passa imprescindibilmente dalla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, prospettata dai ricorrenti in riferimento agli artt. 3, 4, 23, 35, 36, 42, 53, 77, 97 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione sia agli artt. 3 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 sia all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955; che le amministrazioni intimete si sono costituite in quel giudizio argomentando diffusamente per l'infondatezza delle censure, chiedendo, in coerenza, la reiezione del ricorso nel merito.



6.- Ad avviso del rimettente, delle diverse questioni prospettate dai ricorrenti, solo quella legata al parametro di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. non può ritenersi manifestamente infondata, atteso che il legislatore avrebbe introdotto una vera e propria riforma strutturale del trattamento economico spettante agli avvocati dello Stato con lo strumento del decreto-legge in assenza dei necessari presupposti della necessità e urgenza.

6.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* assegna un rilievo decisivo alla circostanza in forza della quale alcune delle norme di cui all'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 sono di immediata cogenza così da incidere, in termini di decisività, sull'interesse sotteso all'azione giudiziale dei ricorrenti.

6.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale argomenta muovendo dal tenore letterale dell'epigrafe del d.l. n. 90 del 2014, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari»; del relativo preambolo (che, nella parte di immediata rilevanza, relativa al primo capoverso, profila la straordinaria «necessità e urgenza di emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e ad introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione»); del Titolo I (rubricato «Misure urgenti per l'efficienza della p.a. e per il sostegno dell'occupazione») e del Capo I del citato Titolo (rubricato «Misure urgenti in materia di lavoro pubblico») che contengono l'articolo oggetto di censura. Si evidenzia altresì che gli articoli del Capo in questione contengono misure in tema di ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, semplificazione e flessibilità nel turnover, mobilità obbligatoria e volontaria, assegnazione di nuove mansioni, divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza, prerogative sindacali, incarichi negli uffici di diretta collaborazione.

6.3.- Ciò premesso, il rimettente ricorda che, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 dello stesso articolo sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

6.3.1.- Nel caso in esame, secondo il giudice *a quo*, nessun collegamento sarebbe ravvisabile tra le riportate premesse e le previsioni normative di cui si prospetta l'illegittimità costituzionale.

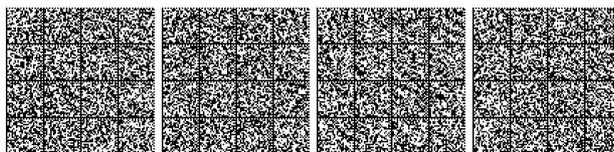
Il preambolo, nella parte di immediato interesse (dettata dal paragrafo 1), fa infatti riferimento a interventi organizzativi e semplificatori nella e della pubblica amministrazione: ad ambiti, dunque, che con le disposizioni di cui si discute - volte a riformare la struttura degli onorari degli avvocati dello Stato e degli altri enti pubblici nell'ottica del contenimento della spesa pubblica - non avrebbero momenti di contatto, così da svelare l'assenza di correlazioni tra la norma censurata e l'elemento funzionale-finalistico ivi proclamato.

Né, del resto, nel preambolo si dà conto delle ragioni di necessità e di urgenza che imponevano l'adozione - a mezzo di decreto-legge - delle disposizioni di riforma strutturale degli onorari all'Avvocatura dello Stato di cui al richiamato art. 9.

L'immissione delle disposizioni in disamina, recanti una riforma strutturale degli onorari degli avvocati dello Stato, nel corpo di un decreto-legge volto, dichiaratamente, alla «[...] più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e a introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione», ad avviso del rimettente, non vale a trasmettere alle misure stesse il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate invece tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità.

6.3.2.- Per altro profilo, osserva il rimettente che l'art. 9 oggetto di scrutinio contiene anche misure che non sono di immediata applicazione, come richiesto, invece, dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Sebbene sia previsto che la nuova disciplina si applichi alle sentenze pubblicate dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014, l'art. 9, comma 8, stabilisce però che il nuovo regime dei compensi in caso di soccombenza della controparte, può trovare applicazione solo a decorrere dall'introduzione, nei regolamenti dell'Avvocatura dello Stato, di regole che prevedano criteri di riparto delle somme «in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto, tra l'altro, della puntualità negli adempimenti processuali». E ciò pone ancor più in dubbio la concreta sussistenza degli estremi tipici della decretazione di urgenza.

7.- Nel giudizio di costituzionalità si sono costituite le parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, adducendo l'insussistenza di pregiudiziali ragioni di inammissibilità della questione e ribadendo, nel merito, i profili argomentativi a sostegno della illegittimità costituzionale della disposizione censurata prospettati innanzi al rimettente e da questo veicolati alla Corte. La relativa difesa ha anche sottolineato, ad ulteriore supporto delle relative conclusioni, che nel caso occorre dare il giusto rilievo all'assenza di effettiva incidenza delle disposizioni in questione sulla finanza pubblica, tali da non apportare un rilevante risparmio di spesa, rendendo ulteriormente ingiustificata l'adozione di un provvedimento provvisorio avente forza di legge.



8.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la infondatezza della questione.

8.1.- Ad avviso dell'interveniente, il contenuto dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, peraltro radicalmente innovato in sede di conversione, non sarebbe eccentrico rispetto al primo paragrafo del relativo preambolo giacché concorre a realizzare una più razionale utilizzazione del personale pubblico e una più efficiente organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici.

La rideterminazione dei criteri di attribuzione degli onorari degli avvocati dello Stato sarebbe, infatti, finalizzata per un verso alla valorizzazione del rendimento individuale degli stessi e, per altro verso, in un'ottica perequativa, ad un risparmio di risorse economiche, funzionale anche a garantire una più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici attraverso una migliore distribuzione delle disponibilità finanziarie.

8.2.- Quanto poi alla non immediata applicabilità di alcune disposizioni dettate dall'art. 9 censurato in virtù di quanto previsto dal comma 8, evidenzia la difesa erariale che tale ultima disposizione impone anche l'immediata precettività dell'obbligo di provvedere al detto adeguamento regolamentare, da realizzare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto perché, in mancanza, tanto avrebbe impedito la futura corresponsione dei compensi professionali alle categorie interessate; termine che è stato puntualmente rispettato, avendo l'Avvocatura emanato l'apposito regolamento già nell'ottobre del 2014, a conferma della immediata cogenza delle disposizioni censurate in ogni loro parte.

9.- Prima dell'udienza fissata per la trattazione del giudizio, la difesa delle parti private ha depositato alcune tabelle riepilogative contenenti il raffronto tra le competenze maturate nel 2014, sotto la vigenza della pregressa normativa, e quanto maturato nel 2015 alla luce della novella censurata. La stessa difesa ha poi depositato memorie ex art. 10 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con le quali ha sottolineato l'indifferenza, rispetto alla questione prospettata, del diverso contenuto assunto dall'art. 9 oggetto di censure all'esito della conversione in legge; ancora, ha confutato, con indicazioni in fatto e diritto, gli argomenti evidenziati dall'interveniente a sostegno della reiezione della questione.

Anche la difesa dell'interveniente ha depositato una memoria, ulteriormente ribadendo l'infondatezza dei dubbi di costituzionalità prospettati dal rimettente alla luce delle indicazioni difensive delle parti private.

10.- Con ordinanza depositata il 25 marzo 2016 (r.o. n. 26 del 2017) il Tribunale amministrativo regionale per il Molise dubita della legittimità costituzionale del citato art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nonché, con riguardo ai soli commi 3, 4 e 6 dello stesso articolo, in relazione all'art. 3 Cost.

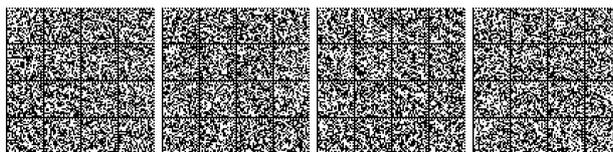
11.- Nel giudizio principale, i ricorrenti sono avvocati dello Stato, attualmente in servizio presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Campobasso; l'azione è volta all'accertamento del diritto alla corresponsione dei compensi professionali loro spettanti senza le decurtazioni e le limitazioni apportate dalla norma censurata, con conseguente richiesta di condanna delle amministrazioni resistenti (Presidenza del Consiglio, Ministero dell'economia e delle finanze, Avvocatura dello Stato) al pagamento delle somme dovute, le medesime attinte nel giudizio incardinato innanzi al TAR Trento; i ricorrenti hanno sollevato dubbi di costituzionalità dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 avuto riguardo a svariati parametri.

12.- Le argomentazioni espone dal TAR Molise ricalcano pedissequamente quelle espone dal TRGA di Trento, in punto di rilevanza delle questioni, nonché in ordine alla non manifesta infondatezza della questione dell'intero art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

13.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, non manifestamente infondata anche la questione, prospettata dai ricorrenti, relativa ai commi 3, 4 e 6 del citato art. 9 in riferimento all'art. 3 Cost.

13.1.- Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate violano il principio di uguaglianza per la irragionevole discriminazione tra avvocati dello Stato ed avvocati dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, avuto riguardo alla prevista decurtazione degli onorari: mentre agli avvocati delle amministrazioni pubbliche non statali è accordata la possibilità di acquisire le somme liquidate in favore dell'amministrazione patrocinata, anche in misura integrale secondo quanto previsto nei regolamenti dei rispettivi enti, per gli avvocati dello Stato una tale possibilità è limitata al 50 per cento del liquidato, mentre è del tutto esclusa con riguardo ai casi di sentenza favorevole con compensazione delle spese, ove, invece, gli avvocati delle altre amministrazioni incontrano il solo limite dello stanziamento di bilancio per l'anno 2013.

13.2.- L'art. 9 in disamina, evidenzia il rimettente, è finalizzato alla riforma della retribuzione della parte variabile dei compensi non solo dell'Avvocatura dello Stato ma di tutte le avvocature pubbliche. La coerenza e la ragionevolezza dell'intervento normativo, dunque, non potrebbero che essere lette nel contesto in cui l'intervento è posto in essere, con la conseguenza che ogni differenziazione del trattamento, quale è quello deteriore riservato all'Avvocatura dello Stato, dovrebbe fondarsi su circostanze obiettive che, nel caso, il rimettente non ritiene ravvisabili.



13.3.- Una tale differenziazione, del resto, non potrebbe trovare giustificazione nel livello della componente fissa della retribuzione degli avvocati dello Stato, assertivamente superiore, in media, a quella degli avvocati delle altre amministrazioni pubbliche. Piuttosto, ad avviso del giudice *a quo*, dovrebbe considerarsi per un verso che i difensori, soprattutto quelli posti in posizione apicale, di altre pubbliche amministrazioni, godono di un trattamento economico che, nella parte fissa, è superiore a quello degli avvocati dello Stato; per altro verso, che gli avvocati delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato hanno statuti e inquadramenti che mutano da un ente all'altro, senza possibilità di individuare una disciplina giuridico-economica unitaria, di modo che l'assegnazione ai soli avvocati dello Stato di un trattamento economico variabile peggiorativo rispetto agli altri potrebbe assumere il carattere di una penalizzazione discriminante, soprattutto se il trattamento deteriore consegue alla semplice appartenenza alle fila dell'Avvocatura e non sia agganciata ad una soglia stipendiale specifica.

13.4.- Sotto quest'ultimo profilo, il rimettente rimarca che solo limitando il riconoscimento delle competenze variabili nei confronti degli avvocati di enti pubblici al superamento di una quota retributiva uguale per tutti, l'azione di risanamento della finanza pubblica, sottesa alla novella censurata, sarebbe realizzata nel rispetto del fondamentale principio di ragionevolezza, attingendo tutto il comparto del pubblico impiego interessato, sia pure valorizzando le distinzioni statutarie esistenti.

Né, infine, farebbe gioco il particolare statuto che regola l'attività degli avvocati dello Stato, i quali, a differenza degli avvocati delle altre amministrazioni pubbliche, appartengono ad un plesso organizzativo distinto rispetto a quello dell'ente (lo Stato) che essi sono chiamati a difendere in sede giudiziale. Il rimettente, infatti, ritiene che tale circostanza rilevi al fine di garantire una posizione di maggiore indipendenza, ma non valga a giustificare un trattamento economico deteriore rispetto a quello goduto dalle altre avvocature pubbliche.

14.- Nel giudizio incidentale si sono costituite le parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, ribadendo le indicazioni difensive già prospettate dalle relative parti private nel giudizio principale pendente innanzi al TRGA di Trento.

Con riguardo alla questione prospettata in riferimento all'art. 3 Cost., la difesa delle parti private evidenzia che il *tertium comparationis*, nel caso, è offerto dall'insieme delle stesse disposizioni censurate che, all'interno della categoria degli avvocati pubblici, individuano la sottocategoria degli avvocati dello Stato, distinguendola ingiustificatamente, sul piano dei compensi variabili percepiti, a parità di prestazioni e natura pubblicistica della parte patrocinata.

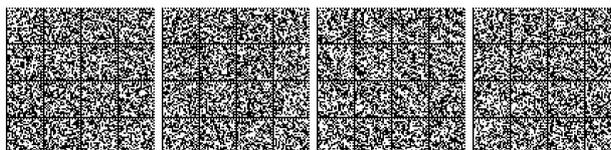
La distinzione derivata dalla norma contestata, si sottolinea ulteriormente, attiene ai soli onorari professionali variabili, corrisposti a titolo di ulteriore incentivo e limitati alle sole ipotesi di integrale vittoria della parte pubblica, e aventi, dunque, carattere remunerativo della prestazione professionale resa con la rappresentanza in giudizio, ma natura e funzione diverse dalla retribuzione: la disparità di trattamento tra le due categorie prese in considerazione dalla norma censurata non potrebbe in coerenza che essere esaminata guardando esclusivamente alle discipline specifiche degli onorari e tanto renderebbe ancora più evidente la irragionevole disparità di trattamento tra avvocati dello Stato e avvocati di altre amministrazioni pubbliche.

15.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità o comunque per la infondatezza della questione.

Ribaditi i profili argomentativi già spesi nel giudizio di costituzionalità promosso dal TRGA di Trento, avuto riguardo alla prima delle due questioni, la difesa dello Stato, in ordine al dubbio di legittimità costituzionale prospettato in relazione all'art. 3 Cost., ha evidenziato, sul piano generale, che la riduzione dei compensi è coerente con le misure di contenimento delle retribuzioni introdotte in chiave solidaristica, a far tempo dal 2010, e involgenti l'intero comparto del pubblico impiego, non esclusi gli avvocati delle amministrazioni diverse dallo Stato, per le quali a tanto provvede la stessa norma censurata. Sotto altro versante ha rimarcato l'inadeguatezza del *tertium comparationis* posto a fondamento del prospettato giudizio di disuguaglianza. Ciò perché il rapporto di lavoro degli avvocati e procuratori dello Stato è assoggettato, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), al regime di diritto pubblico; quello degli avvocati dipendenti delle altre amministrazioni pubbliche alla disciplina del rapporto di lavoro contrattualizzato. Sarebbero in coerenza diverse le discipline inerenti ai rispettivi trattamenti economici, così da rendere evidente la disomogeneità delle situazioni comparate.

16.- La difesa delle parti private ha depositato alcune tabelle riepilogative delle differenze inerenti ai compensi maturati negli anni 2014 e 2015 a seconda della diversa disciplina vigente.

La stessa difesa ha anche depositato memoria contenente argomentazioni analoghe a quelle tracciate dalle parti private costituite nel giudizio incidentale descritto in precedenza, avuto riguardo alla questione prospettata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.; per altro verso, con la medesima memoria, la detta difesa ha replicato alle deduzioni dell'interveniente.



La difesa dell'interveniente, a sua volta, ha depositato memoria con la quale ha ribadito le conclusioni spiegate al momento della costituzione.

17.- Con ordinanza depositata il 16 giugno 2016 (r.o. n. 246 del 2016) il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, dubita della legittimità costituzionale dei commi 3, 4 e 6 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, più volte citato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

Nel corpo dell'ordinanza, a differenza di quanto espressamente indicato nel dispositivo, le argomentazioni del giudice *a quo* involgono anche altri parametri costituzionali (segnatamente gli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost.) nonché altre disposizioni del censurato art. 9 (in particolare, il comma 1).

17.1.- Il giudizio principale vede quali ricorrenti alcuni avvocati dello Stato, in servizio presso l'Avvocatura distrettuale di Reggio Calabria. I petita hanno un contenuto non diverso da quello dei giudizi principali cui si è già fatto cenno e le amministrazioni resistenti sono le stesse coinvolte in essi.

Anche in questo caso i ricorrenti hanno sollevato dubbi di costituzionalità dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 in riferimento a diversi parametri; e le amministrazioni resistenti si sono costituite in giudizio, contestando la fondatezza di tali dubbi.

17.2.- Le argomentazioni espone dal TAR rimettente ripropongono quelle espone dal TRGA di Trento con l'ordinanza del 10 marzo 2016, in ordine alla non manifesta infondatezza della questione avente ad oggetto l'intero art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

17.3.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, non manifestamente infondata anche la questione, prospettata dai ricorrenti, relativa ai commi 3, 4 e 6 dell'art. 9 in oggetto, in riferimento all'art. 3 Cost. In proposito, il rimettente richiama e ribadisce le linee argomentative già tracciate dall'ordinanza del 25 marzo 2016 del TAR Molise nel rimarcare l'irragionevole discriminazione, derivata dalle disposizioni censurate, tra avvocati dello Stato e avvocati dipendenti di altre amministrazioni pubbliche.

Il TAR Calabria supporta ulteriormente i dubbi di legittimità costituzionale delle citate disposizioni, procedendo ad un confronto critico con quanto ritenuto, in senso opposto, da altro Tribunale amministrativo regionale (segnatamente il TAR Puglia, sezione staccata di Lecce, con la sentenza n. 170 del 20 gennaio 2016), le cui valutazioni non sono condivise dal Collegio rimettente perché escludono i profili di disequaglianza facendo leva su argomentazioni inconferenti che non giustificano il trattamento peggiorativo riservato solo alla categoria dei ricorrenti e non tengono in considerazione le peculiarità, ordinamentali e organizzative, che assistono la configurazione istituzionale dell'Avvocatura dello Stato rispetto alle avvocature di altri enti e amministrazioni pubbliche.

17.4.- Secondo il giudice *a quo* le disposizioni censurate, dando corpo ad un intervento avente natura tributaria, sarebbero altresì in contrasto con gli artt. 3, 23 e 53 Cost.

17.4.1.- Muovendo da quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 223 del 2012, il giudice *a quo* ritiene presenti gli elementi indefettibili propri della fattispecie tributaria. La relativa disciplina sarebbe infatti diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo senza modificare il rapporto sinallagmatico posto alla base delle situazioni remunerative incise dalla novella; il tutto perseguendo finalità di risanamento della finanza pubblica, rese evidenti da quanto esplicitato dal comma 4 del censurato art. 9 (laddove si prevede - per i casi di condanna alle spese posta a carico della controparte - che una quota pari al 25 per cento del relativo ammontare venga destinata «[...] al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni»).

17.4.2.- Posta, dunque, la natura tributaria della decurtazione disposta dalla novella in disamina, osserva il rimettente che l'imposizione introdotta dalle disposizioni censurate incide su una particolare voce remunerativa che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto a prelievo tributario in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto in danno della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia della titolarità dei compensi professionali in discorso. La previsione di siffatto tributo speciale comporterebbe inoltre una ingiustificata disparità di trattamento con riguardo alle indennità percepite dagli altri dipendenti statali, non assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, ad alcun prelievo tributario aggiuntivo. Né, prosegue il rimettente, potrebbe sostenersi che l'intervento in questione abbia finalità «perequativa», trattandosi di una disciplina che, in quanto rivolta ad un'unica categoria di percettori di reddito, viene a vulnerare esclusivamente questi ultimi e con esclusivo riferimento ai compensi di cui trattasi. Per altro verso ancora, la disciplina oggetto di censura, proprio in ragione del carattere di prelievo, appare di dubbia costituzionalità in quanto non temporanea, bensì strutturalmente connotata quale modificazione sine die.

17.5.- Il rimettente dubita anche della legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014. In forza di tale disposizione, i compensi in questione vanno ricompresi tra quelli per i quali devono ritenersi operativi



i vigenti limiti dettati per i trattamenti economici corrisposti ai dipendenti pubblici, ai titolari di cariche elettive e ai titolari di incarichi con emolumenti a carico della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011 e successivamente modificato.

17.5.1.- Secondo il rimettente, le decurtazioni previste dalle disposizioni censurate hanno l'effetto di deprimere le previgenti disposizioni premiali senza favorire il miglior conseguimento della finalità pubblica di efficienza dell'amministrazione, con indubbi riflessi di finanza pubblica: assoggettando (anche) il riconoscimento dei compensi professionali spettanti ad avvocati e procuratori dello Stato al «tetto retributivo» di che trattasi, si induce un effetto «disincentivante» ai fini dell'immissione nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato delle più elevate e qualificate risorse professionali. Si vulnera, così, non solo l'art. 97, ma anche l'art. 3 Cost., atteso che la pur omogenea applicazione di siffatto «limite» a tutti i legali dipendenti da pubbliche amministrazioni assume accentuato rilievo «penalizzante» per gli avvocati e procuratori dello Stato in ragione della maggiormente limitata partecipazione alla ripartizione dei compensi che differenza, in peius, il trattamento ora riservato ai primi rispetto ai secondi.

18.- Nel giudizio incidentale si sono costituite le parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, ribadendo la fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati con l'ordinanza di rimessione.

19.- È anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Sulle prime due questioni, l'Avvocatura ha reiterato le argomentazioni già esposte nel trattare le precedenti ordinanze di rimessione.

Avuto riguardo alla censura prospettata in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., l'interveniente ha negato la natura tributaria delle decurtazioni imposte dalle disposizioni censurate, dirette a realizzare non una acquisizione di risorse per la copertura di pubbliche spese ma solo un definitivo risparmio degli esborsi gravanti sulla collettività.

In ordine, infine, alle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ha eccepito la inammissibilità della questione, per genericità e contraddittorietà della prospettazione.

20.- Anche in questo giudizio incidentale la difesa delle parti private ha prodotto tabelle riepilogative contenenti il raffronto tra le competenze maturate nel 2014 e nel 2015. Ancora, ha depositato memoria con la quale ha ribadito le argomentazioni a sostegno della fondatezza delle questioni secondo deduzioni non diverse da quelle descritte nel riportare gli elementi caratterizzanti i precedenti giudizi di costituzionalità.

La difesa dell'interveniente ha a sua volta controdedotto con memoria alle deduzioni difensive delle parti private.

21.- Con ordinanza del 29 luglio 2016 (r.o. n. 259 del 2016) il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, dubita della legittimità costituzionale del più volte richiamato art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, in relazione agli artt. 3, 25, 77 e 117 Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 6, della CEDU.

22.- Il giudice *a quo* premette in fatto che la ricorrente del giudizio principale, già magistrato ordinario, è procuratore dello Stato in servizio presso l'Avvocatura distrettuale di Bari a far tempo dal 29 gennaio 2014. In ragione di tanto, la stessa avrebbe maturato un diritto ai compensi professionali coerente con le previsioni normative di riferimento vigenti alla detta data, modificate, con limitazioni e decurtazioni, dalle disposizioni censurate. Di qui il petitum condannatorio nei confronti delle amministrazioni resistenti, in linea con quelli prospettati negli altri giudizi in precedenza descritti. Anche in tale giudizio, inoltre, l'accoglimento dei petita passa indefettibilmente dalla verifica di costituzionalità della novella apportata dalla norma in questione, posta in dubbio dalla ricorrente con riferimento a diversi parametri, secondo prospettazioni, tutte contrastate dalle amministrazioni resistenti costituite nel relativo giudizio, solo parzialmente condivise dal TAR rimettente.

23.- Avuto riguardo ai dubbi prospettati dal giudice *a quo*, gli stessi, con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., seguono la traccia argomentativa esposta dalla ordinanza del TRGA di Trento. In ordine alla ritenuta violazione del primo comma dell'art. 3 Cost., per la ritenuta disegualianza rispetto alla disciplina dettata per gli avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni diverse da quelle dello Stato, l'ordinanza in disamina ripercorre le linee segnate dal TAR Molise. Inoltre, in punto di non manifesta infondatezza della questione in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., si ribadiscono, senza fare un esplicito riferimento alla stessa, i profili deduttivi evidenziati dalla ordinanza del TAR Calabria.

24.- In aggiunta ai temi di scrutinio costituzionale offerti dalle altre ordinanze, il TAR Puglia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9 anche sotto il versante della tutela del principio di affidamento garantito, dall'ordinamento interno, dagli artt. 3 e 25 Cost., nonché dal combinato disposto di cui agli artt. 117, primo comma, Cost., e 6 della CEDU.

24.1.- Evidenzia il rimettente che la ricorrente nel giudizio principale, una volta superato il concorso da procuratore dello Stato, ha espressamente optato per l'Avvocatura dello Stato, con conseguente cancellazione dal ruolo dell'or-



ganico della magistratura ordinaria, ragionevolmente indotta dalla previsione contenuta nello stesso bando di concorso, di corresponsione dello stipendio annuo lordo, oltre agli emolumenti di cui agli artt. 27 della legge n. 103 del 1979 e 2 della legge 6 agosto 1984, n. 425 (Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati), emolumenti cancellati però dalla disposizione censurata.

24.2.- Vero è che, eccezion fatta per la materia penale, ove vige il principio di irretroattività della legge di cui all'art. 25 Cost., non può ritenersi interdetto al legislatore di intervenire in peius su diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata. Rimarca, tuttavia, il giudice *a quo* che la legittimità di tale modifica presuppone che la stessa sia in ogni caso giustificata da esigenze eccezionali e idonee ad imporre «sacrifici [...] eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso», così come chiarito da questa Corte (è citata la sentenza n. 223 del 2012).

24.3.- Ad avviso del TAR rimettente, l'art. 9 in disamina è invece intervenuto in via definitiva, introducendo una modifica, tutt'altro che transeunte, di disposizioni che disciplinano, da oltre un secolo, il trattamento economico dell'Avvocatura erariale, imponendo un sacrificio arbitrario, in quanto richiesto ai soli avvocati e procuratori dello Stato e non già agli altri avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche. E la lesione del legittimo affidamento comporta inoltre la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6 CEDU: come chiarito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la preminenza del diritto e lo stesso concetto di processo equo della CEDU di cui all'art. 6, ostano ad un intervento legislativo retroattivo, a meno che esso non sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, che non può però ravvisarsi nell'ottenimento di un beneficio finanziario per lo Stato. E nel caso, la disposizione censurata, secondo il rimettente, comporta, con effetti retroattivi, un'irragionevole ingerenza nei diritti già assicurati dalla legge, all'unico scopo di ottenere un beneficio finanziario.

25.- Si è costituita la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, ribadendo e ulteriormente supportando le ragioni di fondatezza della denunciata illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, già prospettate in occasione del ricorso introduttivo del giudizio principale e fatte proprie dal rimettente.

26.- È inoltre intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

26.1.- Sulle questioni diverse da quella prospettata in riferimento alla affermata lesione degli artt. 3, 25, nonché 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, la difesa erariale ripercorre gli stessi temi argomentativi già adottati in occasione degli altri giudizi di costituzionalità, descritti in precedenza.

26.2.- Quanto alla residua questione prospettata dal TAR rimettente, l'interveniente rimarca che la novella contestata si inserisce in una più ampia ottica volta al contenimento della spesa, realizzata con diversi interventi, a far tempo dal 2010, tesi ad incidere, riducendone il portato, sulla spesa afferente ai trattamenti economici del personale dipendente della pubblica amministrazione. Operando per tutto il settore del pubblico impiego, ad avviso dell'interveniente, se ne deve escludere l'irragionevolezza. Né può dirsi violato il principio dell'affidamento: una volta esclusa l'irragionevolezza della disciplina censurata, non viola la Costituzione l'intervento normativo retroattivo che incida sui diritti di natura economica connessi a rapporti di durata.

26.3.- Non meno infondata, ad avviso della interveniente, deve ritenersi la prospettata violazione dell'art. 6 della CEDU. La stessa Corte EDU, avrebbe infatti ritenuto coerenti con la Convenzione le limitazioni al diritto al godimento dei propri beni se sorrette, come nella specie, dal perseguimento della utilità pubblica, nel caso rintracciabile nelle eccezionali contingenze economiche che stanno alla base dei diversi provvedimenti legislativi di contenimento della spesa.

27.- Con memoria depositata il 13 settembre 2017, la difesa della parte privata ha replicato alle argomentazioni difensive della interveniente con riguardo a tutte le questioni prospettate dal TAR rimettente.

A tale memoria, con atto depositato il 19 settembre 2017, ha replicato la difesa dell'interveniente, ribadendo e ulteriormente supportando le difese già spiegate al momento della costituzione.

28.- Con ordinanza del 5 dicembre del 2016 (r.o. n. 60 del 2017) il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, dubita della costituzionalità dei commi 3, 4 e 6 del d.l. n. 90 del 2014 in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 35, 36, 42, 53, 77 e 97 Cost., nonché in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU. Nel corpo dell'ordinanza, il giudice *a quo*, inoltre, a differenza di quanto esplicitato nel dispositivo, lega i dubbi di incostituzionalità anche all'ulteriore parametro interposto offerto dall'art. 6 della CEDU.

29.- Anche in questo giudizio principale, per quanto evidenziato dal giudice *a quo*, il tema del contendere e i petita adottati dai ricorrenti mirano alla condanna delle amministrazioni resistenti al pagamento del dovuto secondo quanto dettato dalla normativa previgente passando dalla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. Si sono costituite le amministrazioni resistenti, adducendo la manifesta infondatezza dei dubbi di illegittimità costituzionale sollevati dai ricorrenti e insistendo per la reiezione dei ricorsi.



30.- Il TAR rimettente descrive analiticamente il contenuto dei commi 2, 4 e 8 del citato art. 9 del d.l. n. 90 del 2014. E, in linea con le indicazioni dei ricorrenti, ritiene non manifestamente infondati i dubbi di illegittimità costituzionale riferiti alle citate disposizioni, in primo luogo in riferimento agli artt. 3, 35 e 97, Cost., nonché dell'art. 6 della CEDU per contrasto con i principi di ragionevolezza e per violazione del legittimo affidamento e del divieto di irretroattività della legge.

30.1.- Ad avviso del rimettente, la retroattività che connota le disposizioni censurate, destinate ad incidere su diritti patrimoniali legati a rapporti di durata, per resistere alla verifica di legittimità costituzionale non può che trovare adeguata giustificazione, come affermato da questa Corte, nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale. Indicazioni interpretative che si sommano a quelle, di segno analogo, offerte dalla Corte di Strasburgo, laddove, nel valutare la compatibilità delle disposizioni retroattive con i principi imposti dall'art. 6 della CEDU ha avuto modo di affermare che le norme destinate ad incidere retroattivamente su posizioni giuridiche soggettive consolidate devono trovare la loro ragion d'essere in un motivo imperativo di interesse generale e devono altresì garantire un ragionevole rapporto di proporzionalità tra il contenuto delle disposizioni ablativo e lo scopo perseguito. Giustificazione che, nel caso, non potrebbe legittimamente rinvenirsi nelle esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica che hanno motivato l'intervento contestato.

L'esigenza di garantire il legittimo affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici e nella stabilità delle situazioni soggettive e, per altro verso, l'interesse alla tutela di altri valori costituzionali coinvolti, costituiscono, secondo il giudice *a quo*, limiti invalicabili all'attività legislativa. La nuova legge, dunque, non può essere applicata, non solo ai rapporti giuridici che hanno esaurito i loro effetti prima della sua entrata in vigore, ma anche a quelli originati anteriormente e ancora in corso.

Da qui l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, laddove viene sancita la propria applicabilità anche alle ragioni di compenso maturate relativamente a controversie instaurate prima della entrata in vigore della legge contestata, qualora vengano decise successivamente.

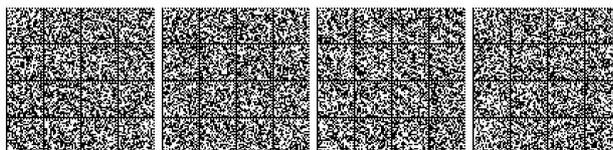
Non va trascurato, inoltre, che il trattamento di minor favore determinato dalla censurata novella, non transeunte ma frutto di una riforma destinata ad operare strutturalmente sulle prospettive di retribuzione dei dipendenti in oggetto, non dà luogo ad un diretto risparmio per la spesa pubblica perché incide, piuttosto, su esborsi che non gravavano sullo Stato: e ciò rende ancora più evidente la sproporzione tra il pregiudizio arrecato e il vantaggio perseguito con le norme censurate.

31.- Ad avviso del TAR rimettente, risultano violati anche gli artt. 3, 23 e 53 Cost., perché con le disposizioni censurate si realizza un prelievo tributario realizzato in forma occulta, limitato solo ad una categoria di contribuenti e non temporaneo. Il tutto secondo le medesime linee argomentative tracciate dalla ordinanza resa dal TAR Calabria in data 16 giugno 2016 (r.o. n. 246 del 2016), espressamente richiamata.

32.- Il giudice *a quo* ritiene altresì non manifestamente infondati i dubbi prospettati dai ricorrenti avuto riguardo all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU. La Corte di Strasburgo, infatti, avrebbe valorizzato la protezione delle legittime aspettative dei cittadini nei confronti di interventi legislativi ablativi dei loro diritti, anche legati a rapporti di credito. L'intervento legislativo ablativo deve ritenersi conforme alla Convenzione solo se motivato da un imperativo interesse generale e sempre se proporzionato nel confronto tra pregiudizio arrecato e scopo perseguito. E, nel caso, la non temporaneità dell'intervento peggiorativo e l'incidenza dello stesso su una quota di rilievo del relativo trattamento remunerativo rendono palese l'assenza di proporzionalità.

33.- Il TAR Campania, ancora, ribadisce, pressoché pedissequamente, i dubbi di costituzionalità prospettati in riferimento all'art. 3 Cost., primo comma, dal TAR Molise (r.o. n. 26 del 2017) in ragione della discriminazione provocata dalla novella avuto riguardo al trattamento economico degli avvocati dello Stato, se comparato con quello degli avvocati dipendenti di altri enti o amministrazioni pubbliche, in relazione alla misura dei compensi variabili.

34.- Ritiene, ancora, il rimettente che la normativa denunciata presenti profili di contrasto anche con l'art. 36 Cost. Ad avviso del giudice *a quo*, ogni modificazione legale del trattamento retributivo postula (per la sua compatibilità costituzionale) la verifica della conservazione del proporzionato equilibrio tra prestazione e stipendio imposto dal precetto costituzionale evocato. Una riduzione significativa dello stipendio, a fronte del mantenimento della stessa quantità e qualità della prestazione dovuta, potrebbe risolversi in una rottura del sinallagma e, quindi, in una lesione del principio della proporzionalità della retribuzione. E, nel caso, il vizio di incostituzionalità deriva, ad avviso del TAR rimettente, dalla circostanza che la misura della decurtazione si rivela idonea ad inficiare, squilibrandolo, il vincolo di corrispettività tra lavoro e retribuzione, elemento ravvisabile in ragione della complessità e quantità delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato.



35.- Infine, ad avviso del giudice *a quo*, il censurato art. 9 sarebbe in contrasto anche con il disposto dell'art. 77, secondo comma, Cost., secondo una prospettazione che ribadisce integralmente le indicazioni argomentative esplicitate sul tema dalla ordinanza del TRGA di Trento (r.o. n. 82 del 2016).

36.- Si sono costituiti i ricorrenti del giudizio principale, ribadendo, questione per questione, le argomentazioni già spese nel ricorso proposto innanzi al TAR rimettente a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati con l'ordinanza di rimessione.

37.- Anche in questo giudizio incidentale è intervenuto, con la rappresentanza e la difesa dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri.

Le linee difensive tracciate dall'interveniente ricalcano pedissequamente quelle già espresse in occasione degli altri giudizi di costituzionalità descritti in precedenza.

Merita un cenno particolare, avuto riguardo alla prospettata illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3, 35 e 97 Cost., l'affermazione difensiva in forza della quale, nel caso di specie, la disciplina introdotta dalle disposizioni censurate non avrebbe efficacia retroattiva.

Il diritto alla percezione delle competenze variabili non maturerebbe alla data di instaurazione della relativa controversia né a quella di esecuzione della relativa prestazione. Vero è, piuttosto, che la disciplina relativa al riparto tra gli avvocati dello Stato degli onorari maturati nel corso di un giudizio muove imprescindibilmente dal passaggio in giudicato della decisione; si lega alla presenza in servizio del professionista interessato; fa riferimento al rendimento individuale nel quadrimestre relativo al momento in cui le somme vengono concretamente acquisite.

Ne consegue che il riferimento alla data di deposito delle sentenze quale spartiacque di efficacia tra la normativa previgente e quella introdotta dalla novella non incide su posizioni giuridiche soggettive consolidate.

38.- In data 19 settembre 2017, la difesa dell'interveniente ha depositato memoria tramite la quale ha ulteriormente evidenziato l'infondatezza dei dubbi di costituzionalità prospettati dal TAR rimettente.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con cinque distinte ordinanze, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento (r.o. n. 82 del 2016), il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, (r.o. n. 246 del 2016), il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (r.o. n. 259 del 2016), il Tribunale amministrativo regionale per il Molise (r.o. n. 26 del 2017) e il Tribunale amministrativo regionale per la Campania (r.o. n. 60 del 2017) dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

2.- In particolare, detto art. 9 è censurato, nella sua interezza, da tutte le ordinanze, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

I rimettenti, fatta eccezione per il TRGA di Trento, dubitano anche della legittimità costituzionale dei commi 2, 3, 4 e 6 del citato art. 9, in relazione all'art. 3, primo comma, Cost.

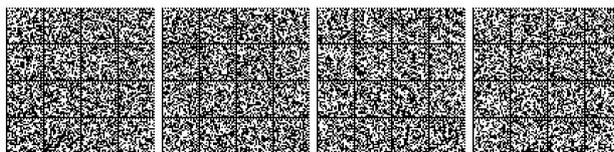
Dette disposizioni si porrebbero altresì in contrasto, secondo il TAR Calabria, con gli artt. 3, 23 e 53 Cost.; secondo il Tar Puglia, con gli artt. 3 e 53 Cost.; e, secondo il Tar Campania, con gli artt. 2, 3, 23, 36 e 53 Cost.

Il TAR Campania deduce, ancora, che i commi 2, 4 e 8 del suindicato art. 9 violerebbero gli artt. 3, 35, 42 e 97 Cost. Il TAR Puglia censura le medesime disposizioni in riferimento agli artt. 3, 25 nonché all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; anche il TAR Campania evoca l'art. 6 della CEDU e fa, inoltre, riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla richiamata Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955.

Infine, il TAR Calabria dubita della legittimità costituzionale del comma 1 del richiamato art. 9, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

3.- La parziale comunanza delle disposizioni censurate e dei parametri costituzionali invocati nonché il contenuto analogo delle argomentazioni a sostegno delle censure comportano che i giudizi vengano riuniti e decisi congiuntamente.

4.- Le norme censurate hanno modificato la disciplina dei compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni, per le prestazioni professionali rese nel difendere in giudizio le amministrazioni di riferimento.



Giova ricordare, dunque, in via di premessa che il trattamento economico degli avvocati e procuratori dello Stato si compone, essenzialmente, di due diverse voci.

Una prima voce è quella retributiva fissa, costituita dallo stipendio tabellare, rapportato a quello goduto dai magistrati (art. 12 della legge 24 maggio 1951, n. 392, intitolato «Distinzione dei magistrati secondo le funzioni. Trattamento economico della magistratura nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato»; nonché art. 9 della legge 2 aprile 1979, n. 97, recante «Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato»).

Un'altra componente di detto trattamento è quella modificata dal censurato art. 9, e attiene ai compensi maturati in ragione dell'attività difensiva svolta in giudizio, di natura variabile perché dipendenti dalla sorte del contenzioso.

4.1.- La disciplina normativa di riferimento, modificata e in parte abrogata dalle disposizioni contenute nel citato art. 9, è stabilita dall'art. 21 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato).

Sul piano regolamentare, assume rilievo, altresì, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 febbraio 1972 (Regolamento per la riscossione, da parte dell'Avvocatura dello Stato, degli onorari e delle competenze di spettanza e per la relativa ripartizione), recentemente integrato dalla disciplina introdotta dal decreto dell'Avvocatura generale dello Stato del 28 ottobre 2014 (Regolamento relativo ai criteri di determinazione del rendimento individuale ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), emanato in attuazione del comma 5 del censurato art. 9.

4.2.- Il sistema normativo previgente alla novella in esame distingueva due ipotesi: una prima, concernente il caso in cui le spese del processo erano state poste a carico della controparte (art. 21, commi 1, 2 e 3, del r.d. n. 1611 del 1933); una seconda, costituita dalla definizione della lite con compensazione delle spese di giudizio (secondo il citato art. 21, comma 3).

Nel primo caso (comunemente definito del "riscosso"), le somme recuperate dalla controparte a cura della stessa Avvocatura competente erano ripartite per sette decimi tra gli avvocati e procuratori di ciascun ufficio distrettuale e per i restanti tre decimi in misura uguale fra tutti gli avvocati e procuratori dello Stato, una volta passata in giudicato la relativa pronuncia.

Nel secondo caso (comunemente definito del "compensato") era corrisposta dall'Erario all'Avvocatura dello Stato, secondo le modalità stabilite dal regolamento, la metà delle competenze di avvocato e di procuratore che si sarebbero liquidate nei confronti del soccombente. In caso di compensazione parziale, oltre la quota degli onorari riscossa dal soccombente, l'Erario era tenuto a corrispondere la metà della quota di competenze di avvocato e di procuratore sulla quale era caduta la compensazione (art. 21, comma 3, del r.d. n. 1611 del 1933).

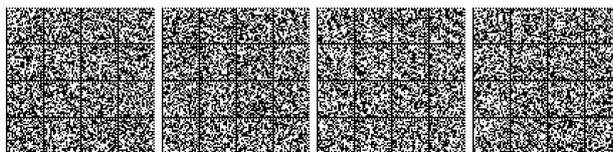
4.3.- Su tale impianto normativo ha inciso la novella oggetto delle censure prospettate dai rimettenti.

4.3.1.- Il censurato art. 9, comma 1, stabilisce che i compensi variabili sopra descritti debbano essere computati ai fini del raggiungimento della soglia retributiva massima di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

4.3.2.- L'art. 9, comma 2, abroga l'articolo 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», il quale prevedeva, per i compensi variabili in oggetto, una decurtazione del 25 per cento nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 ed il 31 dicembre 2016; lo stesso comma 2 dispone, inoltre, per quel che qui principalmente interessa, l'abrogazione dell'art. 21, comma 3, del r.d. n. 1611 del 1933, relativo, come anticipato, alla ripartizione delle competenze legate a cause definite con compensazione o transate senza spese a carico della controparte.

4.3.3.- I commi 3, 4, 6 e 7 del richiamato art. 9 dettano la struttura nevralgica delle innovazioni apportate con le disposizioni censurate. È stata, infatti, rivista la disciplina concernente le cosiddette "propine", distinguendo tra quelle destinate agli avvocati dello Stato e quelle maturate dagli avvocati dipendenti delle altre amministrazioni.

4.3.3.1.- Per questi ultimi, in caso di sentenza con spese a carico della controparte (di cui al censurato art. 9, comma 3), non si introducono limitazioni di sorta rispetto all'acquisizione di tali importi da parte degli avvocati dipendenti da altre amministrazioni, rimandando la fonte primaria, quanto a misura e modalità della ripartizione, alle disposizioni dei regolamenti dei singoli enti di riferimento e alle indicazioni di disciplina offerte dalla contrattazione collettiva. Le relative prospettive retributive devono, comunque, mantenersi all'interno delle soglie massime imposte in linea generale dal comma 1 del richiamato art. 9 (il tetto imposto dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2001) e individuale dal comma 7 dello stesso art. 9 (riferito allo specifico trattamento economico complessivo maturato di anno in anno).



Del pari, quanto alla ipotesi delle spese compensate o della causa transatta senza spese a carico della controparte, la norma primaria, pur non mettendo in discussione il relativo diritto, lo lega, nella misura, al contenuto delle previsioni dei regolamenti e della contrattazione collettiva di riferimento attualmente vigenti. Fermi i vincoli imposti dai commi 1 e 7 dello stesso art. 9, si prevede, inoltre, che la relativa spesa non potrà superare quanto già stanziato per il medesimo titolo per l'anno 2013 dalle singole amministrazioni.

4.3.3.2.- Relativamente al personale dell'Avvocatura dello Stato, è stato previsto che, in caso di soccombenza della controparte (comma 4, del citato art. 9), il diritto alla ripartizione è espressamente limitato al 50 per cento delle somme recuperate. La restante parte è destinata, in misura del 25 per cento, a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato; la residua quota, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, comma 431, della legge n. 147 del 2013.

La nuova disciplina, con riguardo al personale dell'Avvocatura dello Stato, nulla prevede, inoltre, per le ipotesi di compensazione integrale o di transazione senza spese, una volta abrogata la normativa previgente (dall'art. 9, comma 2); piuttosto, nel disciplinare l'ipotesi relativa (di cui all'art. 9, comma 6), esclude espressamente gli avvocati dello Stato dal novero dei soggetti destinatari della relativa previsione.

4.3.4.- In ordine al regime temporale di efficacia delle innovazioni in oggetto, il censurato art. 9 (al comma 8, il cui contenuto coincide con quello del comma 2, *in parte qua*) dispone, quanto al cosiddetto "compensato", che la novella è applicabile alle sentenze depositate successivamente all'entrata in vigore del decreto.

In caso di soccombenza della controparte (quindi, con riguardo al cosiddetto "riscosso") la nuova disciplina (di cui al secondo periodo del censurato art. 9, comma 8) si applica invece «[...] a decorrere dall'adeguamento dei regolamenti e dei contratti collettivi di cui al comma 5, da operare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. In assenza del suddetto adeguamento, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 non possono corrispondere compensi professionali agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato».

5.- Le domande formulate nei giudizi principali e le circostanze che hanno dato origine agli stessi, sono di identico tenore.

In tutti i giudizi i ricorrenti sono, infatti, avvocati o procuratori dello Stato che agiscono per il riconoscimento del diritto ai compensi maturati per le prestazioni rese in favore dell'amministrazione patrocinata, fondando la relativa pretesa sul regime normativo anteriore alla novella. Sono identici anche i relativi petita, diretti ad ottenere la condanna delle amministrazioni resistenti a pagare i maggiori importi dovuti, quantificati sulla scorta della previgente normativa, previa declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme introdotte dalla novella.

5.1.- Le questioni sollevate dai rimettenti hanno parametri di riferimento e oggetti in larga misura coincidenti, prospettando censure sostanzialmente sovrapponibili. Le stesse difese prospettate dalle parti private costituite nei giudizi davanti a questa Corte (tutti i ricorrenti dei processi principali), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri (intervenuto in tutti i giudizi di costituzionalità) hanno tratti comuni e ripetuti.

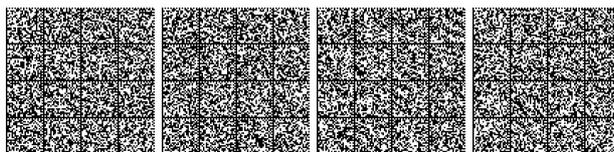
5.2.- Le questioni vanno ordinate in ragione dell'identità degli oggetti e delle censure prospettate. Per esigenze di chiarezza espositiva, questa Corte si riserva di evidenziare eventuali profili di inammissibilità in relazione al singolo gruppo di questioni esaminate.

Preliminarmente occorre, in via generale, sottolineare che le ordinanze di rimessione non sono affette da vizi di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza ed alla rilevanza delle sollevate questioni.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, va osservato che la questione di legittimità costituzionale del censurato art. 9 è pregiudiziale rispetto all'accertamento della pretesa economica prospettata nei giudizi principali e alla decisione della domanda di condanna delle amministrazioni resistenti. Del resto, il relativo petitum, volto ad ottenere la differenza tra quanto liquidato in virtù delle disposizioni novellate e quanto preteso dai ricorrenti sulla scorta della normativa previgente, permette di escludere la sovrapponibilità di oggetto tra giudizi principali e giudizio di costituzionalità, con conseguente ammissibilità delle questioni.

Inoltre, va data continuità al costante orientamento di questa Corte, secondo cui sono inammissibili le questioni ed i profili di costituzionalità dedotti dalle parti, ulteriori rispetto a quelli prospettati dai rimettenti, volti dunque ad ampliare o modificare il contenuto dei provvedimenti di rimessione (*ex plurimis*, sentenza n. 83 del 2015).

6.- Il primo gruppo di questioni concerne le censure aventi ad oggetto l'intero art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, denunciato da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., seguendo le linee argomentative tracciate, in particolare, dalla ordinanza di rimessione pronunciata dal TRGA di Trento.



6.1.- Secondo i giudici a quibus, detta norma avrebbe realizzato una riforma strutturale del trattamento economico spettante agli avvocati dello Stato, utilizzando lo strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

La censura viene ancorata, oltre che all'art. 77 Cost., al disposto dell'art. 15, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e, ad avviso dei rimettenti, troverebbe conforto nella lettera delle premesse del d.l. n. 90 del 2014, esaminate partitamente dando rilievo all'epigrafe del decreto-legge, al preambolo, nonché al titolo e al capo che contengono l'articolo oggetto di censura e sottolineando, altresì, la disomogeneità tra la disciplina contestata e il contenuto degli altri articoli del medesimo capo.

Secondo i rimettenti, nessun collegamento sarebbe ravvisabile tra le riportate premesse e le disposizioni di cui si prospetta l'illegittimità costituzionale: le ragioni di contenimento della spesa pubblica, le uniche fondanti la riforma in disamina, infatti, renderebbero evidente l'assenza di correlazioni tra il decreto *in parte qua* e l'elemento finalistico proclamato nel preambolo, coerente con il restante ed omogeneo contenuto del decreto, del titolo e del capo di riferimento. Né, del resto, il preambolo darebbe conto delle ragioni di necessità e di urgenza che imponevano l'adozione delle previsioni normative censurate tramite un decreto-legge. La disomogeneità tra le disposizioni censurate e l'ulteriore contenuto del decreto impedirebbe, inoltre, di estendere alle prime le connotazioni di urgenza della restante parte del decreto.

Per altro profilo, l'art. 9 conterrebbe anche misure che non sono di immediata applicazione, come invece richiesto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Il comma 8 del censurato art. 9 stabilisce, infatti, che il nuovo regime dei compensi con riferimento alle spese riscosse può trovare applicazione solo a decorrere, per quel che qui interessa, dalla previsione, nei regolamenti dell'Avvocatura dello Stato, di regole dettate per legare il riparto delle somme al rendimento individuale. Tanto renderebbe ancora più dubbia la concreta sussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza.

6.2.- Le questioni non sono fondate.

Non si ravvisa, in primo luogo, l'asserita estraneità delle disposizioni in esame rispetto al decreto-legge che le contiene.

Come già evidenziato da questa Corte con la sentenza n. 133 del 2016, resa nello scrutinare l'art. 1, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto-legge, l'ampio preambolo che precede il provvedimento motiva la straordinaria urgenza, giustificando la necessità di intervenire anche in considerazione dell'esigenza di «[...] emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici».

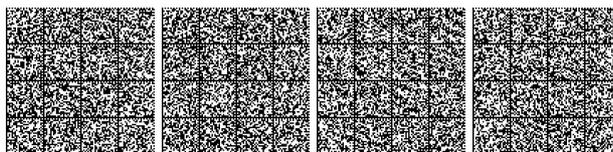
All'interno di questa cornice finalistica, si inserisce, con adeguata coerenza, l'articolo in esame, collocato nel Titolo I, denominato «Misure urgenti per l'efficienza della p.a. e per il sostegno dell'occupazione» e più precisamente all'interno del Capo I di tale Titolo, recante la rubrica «Misure urgenti in materia di lavoro pubblico».

La novella tiene conto della crisi economico-finanziaria presente al momento dell'emanazione e persegue, come reso palese dalla relazione illustrativa predisposta dal Governo, la finalità di una revisione della spesa pubblica in uno dei settori di maggiore rilievo della stessa, quello inerente al costo per il personale della pubblica amministrazione, obiettivo ancor più compiutamente realizzato attraverso il coerente riferimento ai criteri di rendimento, di cui al comma 5 dell'articolo 9 in disamina, introdotto in sede di conversione.

Non può poi dubitarsi del fatto che il riordino ed il contenimento della spesa inerente al costo del personale costituiscono momenti di essenziale attuazione del buon andamento dell'azione amministrativa; considerazione, questa, che assume ancor più rilievo ora che l'art. 97, primo comma, Cost., nel richiedere alle pubbliche amministrazioni di assicurare la sostenibilità del debito, consolida il principio di economicità quale corollario del buon andamento della p.a.

Non manca, dunque, un coerente raccordo tra il censurato art. 9 e le premesse della decretazione d'urgenza. Non sussiste, inoltre, disomogeneità tra le disposizioni recate da detta norma e le altre del titolo e del capo di riferimento, ancora di più se si considera che quest'ultimo reca altre misure di revisione della spesa concernenti il personale, in particolare, le previsioni degli artt. 10 e 13, connotate da una comune logica di rimodulazione e contenimento di determinati emolumenti economici accessori.

6.2.1.- La congiuntura economica e finanziaria nella quale la disposizione è stata dettata consente di escludere, inoltre, che nella specie possa ritenersi insussistente il presupposto della straordinaria necessità e urgenza; ciò anche tenuto conto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la sindacabilità in relazione all'art. 77 Cost., della scelta del Governo di intervenire con decreto-legge va limitata ai soli casi di evidente mancanza dei presupposti in questione o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 287 e 133 del 2016; n. 10 del 2015; ordinanza n. 72 del 2015).



6.2.2.- Le disposizioni in esame, peraltro, non hanno realizzato una riforma organica e di sistema del segmento lavorativo di riferimento, non compatibile con la decretazione d'urgenza.

Le norme in esame influiscono sulle prospettive reddituali della categoria interessata e, tuttavia, incidono, senza peraltro neutralizzarla integralmente, soltanto sulla parte variabile del trattamento economico, senza intaccare lo stipendio tabellare, che costituisce il nucleo del relativo profilo retributivo.

6.2.3.- Le valutazioni sottese alla scelta della decretazione d'urgenza non sono censurabili neppure per manifesta irragionevolezza, a causa della mancata indicazione dell'entità del risparmio di spesa nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto-legge n. 90 del 2014.

La variabilità dei compensi in oggetto impone infatti di valutare a consuntivo l'effettiva portata dell'intervento, giustificando a monte una certa indeterminatezza di contenuto del relativo risparmio di spesa. Peraltro, tale circostanza è temperata dalla possibilità di fare riferimento alle previsioni esplicitate in occasione della riduzione di spesa imposta dall'art. 1, comma 457, della legge n. 147 del 2013 (poi abrogato dal comma 2 del richiamato art. 9), il quale, per un periodo temporale limitato (il triennio 2014-2016), decurtava (anche se solo) in percentuale proprio tale voce del trattamento economico degli avvocati dipendenti pubblici, compresi quelli facenti parte del personale dell'Avvocatura dello Stato.

6.2.4.- Non rileva, infine, che il censurato art. 9, al comma 8, subordini l'applicabilità della novella (nella sola parte relativa alla ripartizione del "riscosso") all'adeguamento dei regolamenti e dei contratti collettivi di riferimento, secondo le indicazioni di principio dettate dal precedente comma 5.

Tale norma non mette, infatti, in crisi la portata immediatamente precettiva della novella, tenuto conto sia dei tempi estremamente contenuti entro i quali le amministrazioni e le parti interessate dovevano procedere a siffatti adeguamenti (tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione), sia della stringente previsione correlata al mancato rispetto di tale termine (il blocco integrale della ripartizione del "riscosso" a far data dal 1° gennaio 2015). Il tutto, del resto, alla luce del principio di recente enunciato da questa Corte, secondo cui «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenze n. 170 e n. 16 del 2017).

È dunque non fondata la censura, prospettata da tutte le ordinanze di rimessione, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

7.- Tutti i rimettenti, con la sola eccezione del TRGA di Trento, dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 3, 4 e 6, del d.l. n. 90 del 2014, per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto realizzerebbe una disparità di trattamento tra il personale dell'Avvocatura dello Stato e gli avvocati dipendenti delle altre amministrazioni pubbliche.

7.1.- In via preliminare, vanno rilevati, d'ufficio, alcuni profili di inammissibilità relativi all'individuazione delle norme impugnate.

7.1.1.- Il riferimento ai commi 3 (relativo al "riscosso" degli avvocati dipendenti da enti diversi dallo Stato) e 6 (che si riferisce al "compensato", escludendo dalla relativa disciplina gli avvocati dello Stato) del denunciato art. 9, contenuto nelle ordinanze dei TAR Calabria, Molise, Puglia e Campania, deve ritenersi inammissibile, per difetto di rilevanza nei giudizi a quibus, perché relativo a disposizioni estranee alla disciplina dettata, dall'articolo in disamina, per il personale dell'Avvocatura dello Stato.

Tali disposizioni, in quanto concernenti esclusivamente gli avvocati dipendenti da amministrazioni diverse dallo Stato, costituiscono, al più, il *tertium comparationis*, non certo l'oggetto del dubbio di legittimità costituzionale.

Avuto riguardo alla ipotesi del cosiddetto "riscosso", le censure avrebbero dovuto appuntarsi esclusivamente sul comma 4 del citato art. 9, con conseguente eccentricità dei rilievi rivolti al comma 3.

Identiche considerazioni vanno svolte in ordine al comma 6 di detta norma.

Quest'ultimo reca infatti una disciplina che non è applicabile al personale dell'Avvocatura dello Stato, soggetto alle norme di diritto pubblico ex art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche): abrogata la specifica disposizione previgente, la misura del diritto alla percezione di emolumenti per l'ipotesi del cosiddetto "compensato" non potrebbe infatti, oggi, essere demandata alla normazione secondaria o alla contrattazione collettiva, fonti cui rimanda, per i soli avvocati dipendenti da amministrazioni diverse dallo Stato, la disposizione in oggetto.

7.1.2.- Piuttosto, è di tutta evidenza, che, avuto riguardo al tema del "compensato", assume rilievo decisivo il comma 2 dell'art. 9 nella parte in cui dispone l'abrogazione della norma che in precedenza tale diritto riconosceva e disciplinava (il già citato comma 3 dell'art. 21 del r.d. n. 1611 del 1933). Solo il riferimento a tale disposizione dà, infatti, sostanza al vulnus di incostituzionalità prospettato *in parte qua*.



Tale disposizione, tuttavia, non trova un riscontro esplicito e letterale nelle censure esposte dai rimettenti, fatto salvo quanto evidenziato nell'ordinanza resa dal TAR Campania. Una lettura complessiva delle ordinanze di rimessione mette tuttavia in chiaro che, nella specie, pur in presenza delle riscontrate distonie con i diversi dispositivi, non decisive se superate dal tenore della motivazione (*ex plurimis*, da ultimo sentenza n. 203 del 2016), l'intero portato argomentativo delle questioni prospettate coinvolge sia il disposto del comma 4 dell'art. 9 in disamina, sia il comma 2 dello stesso articolo, in ragione dei diversi riferimenti resi alla intervenuta abrogazione della previgente normativa relativa alla disciplina del "compensato".

7.2.- Ad avviso dei rimettenti, le disposizioni censurate violerebbero il principio di uguaglianza per la irragionevole discriminazione tra avvocati dello Stato ed avvocati di altre amministrazioni pubbliche avuto riguardo alla prevista decurtazione degli onorari. A differenza dei primi, gli avvocati delle amministrazioni pubbliche non statali hanno infatti conservato il diritto a percepire emolumenti legati sia all'ipotesi del "riscosso" che a quella del "compensato", anche in misura integrale (a seconda di quanto previsto nei regolamenti dei rispettivi enti); per contro, gli avvocati dello Stato godono di una tale possibilità nei limiti del 50 per cento delle sole somme recuperate in danno della parte soccombente condannata alle spese.

L'art. 9 in esame, sottolineano i rimettenti, dà tuttavia corpo ad una riforma della parte variabile del trattamento economico non solo dell'Avvocatura dello Stato, ma di tutte le avvocature pubbliche. Coerenza e ragionevolezza dell'intervento normativo, dunque, non potrebbero che essere lette nel contesto in cui lo stesso è posto, rendendo arbitraria la detta differenziazione, che non troverebbe giustificazione nel livello della componente fissa della retribuzione degli avvocati dello Stato, solo assertivamente superiore, in media, a quella degli avvocati delle altre amministrazioni pubbliche.

Non andrebbe trascurato, inoltre, sempre secondo i rimettenti, che gli avvocati delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato hanno statuti e inquadramenti che mutano da un ente all'altro, senza possibilità di individuare una disciplina giuridica ed economica unitaria, di modo che l'assegnazione ai soli avvocati dello Stato di un trattamento economico variabile peggiorativo rispetto agli altri potrebbe assumere il carattere di una penalizzazione discriminatoria, soprattutto se il trattamento deteriore consegue alla semplice appartenenza all'Avvocatura dello Stato e non sia agganciata ad una soglia stipendiale specifica.

7.3.- Le questioni non sono fondate.

Relativamente a dette censure va accolta l'eccezione dell'interveniente quanto alla inidoneità del *tertium comparationis* indicato dai rimettenti a conforto delle stesse.

Le due categorie poste a raffronto, avuto riguardo ai relativi status giuridici ed economici, presentano connotazioni eterogenee, tali da inficiare il giudizio di comparazione richiesto.

Infatti, gli avvocati e procuratori dello Stato sono stati espressamente sottratti al regime della privatizzazione che ha interessato il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: essi si caratterizzano, quindi, per una peculiarità ordinamentale che li differenzia dagli altri avvocati dipendenti della pubblica amministrazione, soggetti, di contro, alla contrattazione collettiva.

La eterogeneità dei termini raffrontati preclude dunque la comparazione in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., come già affermato da questa Corte (sentenze n. 192 del 2016 e n. 178 del 2015), qualora il confronto avvenga tra categorie disomogenee, l'una ricompresa e l'altra esclusa dall'area del lavoro pubblico contrattualizzato.

Sono pertanto non fondate le censure concernenti i commi 2 e 4 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, proposte in riferimento all'art. 3 Cost.

8.- Il TAR Calabria e il TAR Campania deducono altresì la violazione degli artt. 3, 23 e 53 Cost., sul presupposto della natura tributaria delle decurtazioni e limitazioni imposte dalla novella. Analoghe censure sono prospettate dal TAR Puglia, pur se riferite ai soli artt. 3 e 53 Cost. Soltanto il TAR Campania, inoltre, prospetta la lesione anche dell'art. 2 Cost.

8.1.- Non diversamente da quanto in precedenza segnalato, le ordinanze di rimessione sono connotate da incongruenze di contenuto tra motivazione e dispositivo. Si profilano, inoltre, ragioni di inammissibilità, rilevate d'ufficio, con riferimento sia ad alcune delle norme oggetto delle censure in disamina, sia ad uno dei parametri costituzionali evocati a sostegno di una delle dette questioni.

8.1.2.- Il TAR Calabria, nel dispositivo dell'ordinanza, non fa cenno ai citati parametri costituzionali, mentre esplicita l'oggetto delle censure facendo puntuale richiamo ai commi 3, 4 e 6 dell'art. 9. La lettura della motivazione consente, tuttavia, di delimitare la questione alla sola decurtazione prevista dal comma 4, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost.

Le censure dirette nei confronti dei commi 3 e 6, evocate nel solo dispositivo, sono prive di svolgimento argomentativo: ne consegue l'inammissibilità per carenza di motivazione.



8.1.3.- Il TAR Puglia non indica esplicitamente, nel dispositivo, le disposizioni, interne all'art. 9, oggetto delle censure prospettate a sostegno della questione. In motivazione, con argomentazioni che si sovrappongono rispetto alla già esaminata questione sollevata con riguardo all'art. 3, primo comma, Cost., il rimettente fa un riferimento solo nominale ai commi 3 e 6 del citato art. 9, limitandosi ad argomentare rilievi di incostituzionalità sul solo comma 4 dell'articolo più volte richiamato.

Anche con riferimento a tale ultima ordinanza, dunque, si profilano ragioni di inammissibilità identiche a quelle prospettate con riguardo all'ordinanza di rimessione del TAR Calabria.

8.1.4.- Il TAR Campania fa un espresso riferimento anche al comma 2, ma solo in motivazione, senza peraltro supportare sul piano argomentativo il relativo richiamo; la censura viene ancorata anche al parametro di cui all'art. 2 Cost., senza tuttavia sviluppi argomentativi spesi in seno alla motivazione.

Appare dunque evidente l'inammissibilità, per difetto integrale di motivazione, delle censure concernenti i commi 2, 3 e 6 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 sollevate in riferimento agli artt 3, 23 e 53 Cost., nonché quella prospettata in direzione del comma 4 dello stesso articolo per l'asserito contrasto con l'art. 2 Cost.

8.2.- Delimitato l'oggetto dello scrutinio di costituzionalità al solo comma 4 dell'art. 9, può ora passarsi alla descrizione delle censure.

Muovendo da quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 223 del 2012, i rimettenti ritengono sussistenti nella specie gli elementi indefettibili propri della imposizione tributaria. La disciplina censurata sarebbe infatti diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, senza modificare il rapporto sinallagmatico posto alla base delle situazioni remunerative incise dalla novella; il tutto perseguendo finalità di risanamento della finanza pubblica, rese evidenti da quanto esplicitato dal comma 4 del censurato art. 9, laddove si prevede - per i casi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti - che una quota pari al 25 per cento delle somme recuperate «[...] è destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni».

Ad avviso dei giudici a quibus, l'imposizione tributaria determinata dalla censurata novella inciderebbe, inoltre, su una particolare voce remunerativa, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro. Dunque, introdurrebbe, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto in danno della categoria di dipendenti statali in esame, non contrattualizzata. Del resto, la disciplina in disamina, in ragione del carattere, ad essa proprio, di prelievo appare, secondo i rimettenti, di dubbia costituzionalità perché strutturata e non temporanea.

8.3.- Le censure non sono fondate.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 96 del 2016; n. 178 e n. 70 del 2015; n. 154 del 2014; n. 310 e n. 304 del 2013; n. 233 del 2012), una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese.

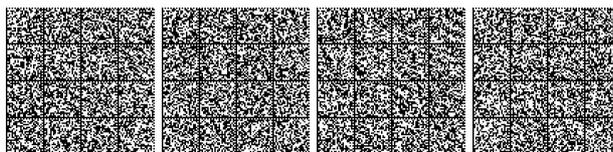
Nel caso in esame non sussistono i primi due dei tre indici sopra elencati.

8.3.1.- Quanto alla decurtazione patrimoniale, va rilevato che il diritto alla partecipazione "al riscosso" matura di pari passo con il progredire del giudizio nel quale vengono rese le prestazioni professionali da compensare.

Non va trascurato, al fine qui rilevante, che il combinato disposto dei primi due commi dell'art. 21 del r.d. n. 1611 del 1993, nello stabilire il diritto alla ripartizione di tali compensi, lega il consolidarsi della relativa pretesa al verificarsi di tre diversi presupposti: il primo, dato dalla presenza di un titolo, anche transattivo, che ponga a carico della controparte le spese di giudizio; il secondo, correlato al passaggio in giudicato del titolo che dispone sulle spese; il terzo, relativo alla effettiva esazione delle somme in questione.

Ora, quale che sia il momento di completamento di tale fattispecie a formazione progressiva, in ogni caso non può negarsi che la relativa pretesa patrimoniale è quantomeno subordinata alla condanna della controparte alle spese ovvero alla presenza di una transazione che ponga su quest'ultima il costo del giudizio: sino a quando non viene a concretarsi tale presupposto, l'avvocato dipendente può dirsi titolare solo di una aspettativa con riguardo alla possibilità di percepire tali emolumenti, sino a quel momento solo eventuale.

La disciplina intertemporale dettata dall'art. 9 (data, per quel che riguarda il "riscosso", dal comma 8 letto congiuntamente al comma 5), avuto riguardo al personale della Avvocatura dello Stato, condiziona l'applicabilità della novella alla entrata in vigore del regolamento chiamato a prevedere i criteri di rendimento attraverso i quali modulare



quantitativamente il diritto alla ripartizione delle propine. Le nuove disposizioni sono, dunque, operative per le sole prestazioni rese in giudizi definiti con titoli giudiziali depositati o con transazioni formalizzate dopo l'entrata in vigore del detto regolamento.

La revisione quantitativa del diritto alla ripartizione del "riscosso", imposta dalla normativa censurata, incide, dunque, su situazioni giuridiche soggettive non ancora maturate, vale a dire quelle inerenti ai giudizi definiti da provvedimenti depositati dopo l'emanazione del regolamento di cui al comma 5.

È, pertanto, da escludere che nel caso possa riscontrarsi una effettiva decurtazione, la quale, invece, presuppone l'incidenza della novità normativa su situazioni soggettive di matrice patrimoniale compiutamente formate.

8.3.2.- Non può poi trascurarsi che il comma 5 del censurato art. 9, grazie alle modifiche apportate in sede di conversione, ha introdotto nel sistema verifiche di rendimento destinate ad incidere sul quantum del diritto a godere degli emolumenti in questione in ragione di alcuni filtri valutativi definiti dalla normazione secondaria.

È di tutta evidenza, dunque, che le modifiche introdotte dalla novella incidono, modificandolo, sul sinallagma contrattuale, perché il diritto alle propine viene modulato diversamente in ragione del rendimento degli avvocati dipendenti: non si risolvono, dunque, esclusivamente in una decurtazione patrimoniale, così da condurre la fattispecie al di fuori dei casi di imposizione tributaria anomala e implicita, in altre occasioni riscontrati da questa Corte.

8.4.- Esclusa la matrice tributaria della previsione in oggetto, perdono di rilievo le ulteriori censure proposte in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., tutte sollevate sul presupposto della sussistenza della natura tributaria.

9.- Il TAR Puglia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 25 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU. Le riduzioni apportate dalla novella, a suo avviso, avrebbero efficacia retroattiva e sarebbero destinate ad incidere negativamente su diritti soggettivi legati a rapporti di durata. Dunque, sarebbe lesa la tutela dell'affidamento anche in ragione della irragionevolezza delle decurtazioni imposte, non proporzionate agli interessi collettivi all'uopo perseguiti, entrando in conflitto anche con detta norma della Convenzione.

9.1.- Per quanto genericamente rivolta all'intero art. 9, la questione va delimitata alle sole disposizioni (i commi 2, 4 e 8) del medesimo articolo, con le quali si impongono le riduzioni e le decurtazioni più volte descritte e si detta, al contempo, la relativa disciplina intertemporale di operatività della novella. Così ricostruita, la questione coincide, per oggetto e contenuti argomentativi, con quella prospettata, in motivazione, dal TAR Campania.

9.2.- Va, tuttavia, osservato che il TAR Campania, oltre ad evocare l'art. 3 Cost, indica, quali parametri assertivamente violati, anche gli artt. 35, 42 e 97 Cost. Ancora, adduce la violazione sia dell'art. 6 della CEDU, sia dell'art. 1 del relativo Protocollo addizionale, con argomentazioni che portano a ritenere implicitamente sollevata la questione anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost.

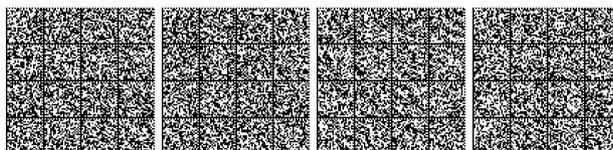
9.2.1.- Le censure prospettate in riferimento agli artt. 35, 42 e 97 Cost. dal TAR Campania sono inammissibili per carenza di argomentazioni spese a conforto delle stesse.

9.3.- Delimitato l'oggetto delle due questioni in disamina, venendo al merito delle relative censure, va evidenziato che, secondo quanto concordemente prospettato dai rimettenti, benchè non sussista il divieto di irretroattività della legge, in quanto previsto dall'art. 25 Cost. soltanto per la legge penale, la facoltà del legislatore ordinario di modificare in peius la disciplina concernente i diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata richiede che la stessa sia giustificata da esigenze di assoluto rilievo, tali da imporre sacrifici eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso.

Sempre secondo i rimettenti, il censurato art. 9 avrebbe invece modificato, in modo tutt'altro che transeunte, disposizioni che disciplinano, da oltre un secolo, il trattamento economico dell'Avvocatura erariale, imponendo un sacrificio arbitrario ai soli avvocati e procuratori dello Stato, non anche agli altri avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche. La lesione del legittimo affidamento comporterebbe anche la violazione dell'art. 6 della CEDU: come chiarito dalla Corte di Strasburgo, la preminenza del diritto e lo stesso concetto di processo equo di cui a detto articolo ostano, infatti, ad un intervento legislativo retroattivo, a meno che esso non sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, che non può però ravvisarsi nella mera realizzazione di un beneficio finanziario per lo Stato.

9.3.1.- Il solo TAR Campania censura le disposizioni in oggetto anche in relazione al disposto di cui all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

Ad avviso del rimettente, le misure disposte dalle norme censurate, destinate ad incidere sulle legittime aspettative degli avvocati dello Stato alla continuativa percezione del medesimo trattamento retributivo, sarebbero manifestamente prive di un ragionevole fondamento. In particolare non vi sarebbe proporzionalità tra l'ablazione disposta, le ragioni della collettività che la sostengono e il sacrificio non transeunte che ne deriva, operante su una quota non indifferente del relativo trattamento retributivo.



9.4.- Le censure non sono fondate avuto riguardo a tutti parametri evocati, compreso quello inerente al Protocollo addizionale alla CEDU che viene valutato congiuntamente agli altri, considerato che gli indici sintomatici della lesione del legittimo affidamento, elaborati da questa Corte e dalla Corte EDU, in gran parte convergono.

9.4.1.- Si è anticipato che la disciplina impugnata, avuto riguardo alla ipotesi del “compensato”, limita l’applicabilità delle nuove norme alle sole pretese patrimoniali inerenti a prestazioni rese in giudizi definiti con provvedimento depositato (o con una transazione formalizzata) in data successiva alla entrata in vigore del decreto. Quanto al “riscosso”, l’operatività della novella è stata altresì subordinata alla avvenuta adozione dei parametri di rendimento, demandata alla fonte regolamentare.

Va, pertanto, ribadito che, quantomeno sino alla data della decisione che definisce il giudizio regolandone anche le spese, il professionista dipendente non può ritenersi titolare di una posizione giuridica soggettiva consolidata, essendo la stessa subordinata all’esito del giudizio stesso. Piuttosto, il dipendente in questione vanta una aspettativa legata al tenore della normativa di riferimento presente al momento della esecuzione della prestazione.

9.4.2.- Alla luce di tali premesse, può escludersi la retroattività delle disposizioni censurate. Deve infatti ritenersi che le nuove norme siano destinate, considerato il momento di consolidamento della relativa pretesa retributiva, ad operare ex nunc, perché dirette a disciplinare situazioni non ancora compiutamente definite all’interno del rapporto lavorativo corrente tra amministrazione e dipendente.

9.4.3.- Ciò non ostacola l’ulteriore approfondimento del merito relativo alle questioni in disamina.

Non diversamente da quanto accade per i diritti, anche in caso di novità normativa destinata ad incidere su aspettative giuridicamente qualificate legate a rapporti di durata, occorre, infatti, valutare, ex art. 3 Cost., ragionevolezza e proporzione della novella nell’ottica del necessario bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti (sentenza n. 203 del 2016).

9.4.4.- Secondo l’ormai costante orientamento di questa Corte (*ex multis*, da ultimo, sentenza n. 16 del 2017), in termini non diversi da quanto elaborato sul tema dalla Corte EDU, l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. La tutela dell’affidamento non comporta, tuttavia, che nel nostro sistema costituzionale sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Tali disposizioni, al pari di qualsiasi precepto legislativo, non possono tuttavia trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica.

9.5.- Deve escludersi che, alla luce delle suesposte considerazioni, il legislatore, con le disposizioni censurate, abbia realizzato una scelta irragionevole e arbitraria.

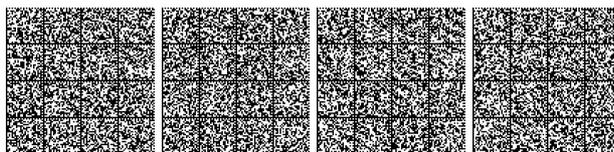
9.5.1.- Le limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa censurata trovano una incontrovertita *ratio* nelle già evidenziate esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, maturate in un contesto di necessità e urgenza quale quello indotto dalla grave crisi finanziaria nel cui ambito è intervenuta la novella in contestazione.

Assume rilievo anche il settore sul quale le norme in oggetto hanno inciso, quello del lavoro nella pubblica amministrazione, che integra una delle più significative voci di spesa pubblica. Né va trascurato, del resto, che il contenimento del costo del lavoro pubblico entro i vincoli di bilancio costituisce uno degli obiettivi strutturali della relativa disciplina così come reso evidente dal tenore letterale dell’art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 165 del 2001.

In questo contesto di riferimento, in più occasioni questa Corte ha ritenuto non arbitrarie e irragionevoli misure normative dirette a incidere sulla spesa del personale della pubblica amministrazione anche quando l’intervento contestato incideva su diritti maturati nel settore del lavoro pubblico (*ex plurimis*, sentenze n. 304 e n. 310 del 2013).

9.6.- Le restrizioni imposte alla categoria di riferimento hanno un portato non indifferente; ancora, che l’aspettativa di godimento degli emolumenti in questione riposa su un dato normativo consolidato negli anni; infine, che vengono introdotte riduzioni strutturali.

Muovendo dal contenuto delle disposizioni censurate, si tratta di verificare, dunque, se la certezza del diritto, correlata alle esigenze di stabilità e di sicurezza delle situazioni giuridiche nascenti dal rapporto di lavoro sul quale poggiano gli emolumenti in oggetto, possa ritenersi legittimamente compressa, con le modalità sopra accennate, da un dato normativo successivo, ispirato alle evidenziate esigenze di contenimento della spesa.



9.6.1.- Non può, in primo luogo, trascurarsi che, nella comparazione tra valori sottesa allo scrutinio in esame, l'aspettativa da tutelare, per quanto meritevole di considerazione, non ha di certo lo stesso rilievo ponderale che va invece assegnato alle posizioni giuridiche soggettive pienamente consolidate.

Si tratta, peraltro, di aspettativa immediatamente correlata al tema delle competenze professionali inerenti a prestazioni rese nel corso di un giudizio. In quanto tale, risente ontologicamente dei mutamenti di disciplina destinati ad influire sui criteri di determinazione del contenuto della relativa pretesa patrimoniale, dovendosi comunque guardare al dato normativo vigente al momento della relativa liquidazione (ordinanza n. 261 del 2013). E ciò non può che rilevare nella specie, essendo le situazioni soggettive in oggetto fisiologicamente esposte alla dinamica fluidità del relativo regime normativo.

9.6.2.- Occorre, poi, considerare che la normativa censurata, attraverso la già descritta disciplina transitoria, circoscrive il perimetro di incidenza delle disposte decurtazioni: sono, infatti, rimaste indifferenti alle modifiche le prestazioni professionali inerenti a giudizi definiti con provvedimenti già depositati (o transazioni concluse) alla data di entrata in vigore del decreto o a quella di adeguamento del regolamento richiamato dal comma 5, per le quali continua ad operare la previgente e più favorevole disciplina.

9.6.3.- Peraltro, diversamente da quanto prospettato dai rimettenti, il contenimento della spesa non viene realizzato con riduzioni e limitazioni apportate a carico del solo personale dell'Avvocatura dello Stato.

La soglia massima di godimento degli emolumenti in oggetto, prevista dal comma 1 dell'art. 9, risulta, infatti, estesa anche agli altri avvocati dipendenti ai quali, inoltre, viene riferito espressamente anche il tetto indicato al comma 7 dello stesso articolo oltre che il limite di stanziamento previsto per l'anno 2013, indicato dal comma 6 quanto alla ipotesi del "compensato".

9.6.4.- È, poi, decisivo che alle modifiche peggiorative imposte dalla novella sia rimasta insensibile la voce retributiva legata allo stipendio tabellare, lo stesso corrisposto ai magistrati, la cui adeguatezza fonda, sul versante del relativo trattamento economico, le prerogative di indipendenza e autonomia assicurate dai principi costituzionali.

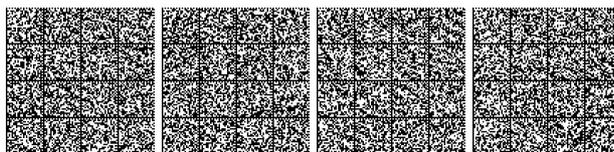
Né, ancora, può ritenersi insignificante che la novella abbia neutralizzato integralmente solo la quota relativa al "compensato", l'unica effettivamente gravante sull'erario, mantenendo, per contro, la pretesa degli avvocati dello Stato a prendere parte alla ripartizione del "riscosso" in termini tali (il 50 per cento delle somme recuperate dalla controparte) che non possono ritenersi indifferenti alla luce del complessivo trattamento economico. Ciò ancora più se si considera che, ai sensi del comma 4 dell'articolo censurato, una quota parte del residuo riscosso e non più distribuito (il 25 per cento dell'intero) è stato stornato verso obiettivi (il fondo destinato a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso la stessa Avvocatura) diretti a favorire accessi quanto più qualificati al relativo organico di riferimento, in piena coerenza con l'obiettivo di razionale gestione delle risorse a disposizione, posto a fondamento dell'intervento contrastato.

9.6.5.- Deve dunque negarsi che le disposizioni censurate realizzino arbitrarie e non proporzionate restrizioni, tenuto conto delle già enunciate esigenze di riordino e contenimento della spesa pubblica.

9.7.- Del pari, sulla base delle medesime considerazioni, si può anche escludere l'addotta violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in linea con quanto costantemente affermato dalla Corte EDU nel verificare il rispetto della citata norma convenzionale: può dirsi, infatti, salvaguardato il giusto equilibrio che la disposizione in oggetto impone tra l'interesse generale della comunità, perseguito dall'intervento statale, e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona, incisi dall'intervento ablativo realizzato dalle norme scrutinate (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza della Corte EDU 17 novembre 2015, Preite contro Italia, paragrafo 44).

9.7.1.- Va ribadito che secondo la Corte EDU, le ragioni di contenimento della spesa pubblica integrano il requisito del legittimo interesse generale, il quale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei «beni» tutelati dalla citata disposizione convenzionale, tra questi comprese, soprattutto in materia retributiva e previdenziale, anche le aspettative legittime legate a prestazioni dal contenuto patrimoniale (da ultimo, sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti ed altri contro Italia, paragrafo 48). Per altro verso, va ricordato che la stessa Corte riconosce che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi che, come quello di specie, sono finalizzati alla riduzione della spesa pubblica in ragione della particolare situazione economica in cui sono maturati (sentenza 19 giugno 2012, Khoniakina contro Georgia, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, Panfile contro Romania, paragrafi 11 e 21).

9.7.2.- Si è già anticipato che le misure adottate non sono né irragionevoli né arbitrarie; non impongono, in particolare, oneri eccessivi alla categoria interessata.



Non viene messo in crisi, dunque, il ragionevole rapporto di proporzionalità che deve correre tra mezzi impiegati e fini perseguiti. E ciò ancor di più considerando il già evidenziato ampio margine di apprezzamento che la Corte EDU suole riconoscere al singolo Stato nella individuazione sia delle modalità di attuazione delle misure di politica economica o sociale, sia delle conseguenze correlate alla realizzazione degli obiettivi all'uopo fissati, così che, soprattutto in presenza di risorse statali limitate, solo le scelte del legislatore manifestamente prive di ragionevole fondamento possono dar luogo al vulnus paventato dai rimettenti (sentenza del 24 giugno 2014, Silverfunghi ed altri contro Italia, paragrafi 103 e 105; sentenza 8 ottobre 2013, Da Conceição Mateus e altro contro Portogallo, paragrafo 22).

9.8.- Sia il TAR Puglia che il TAR Campania adducono anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6 CEDU.

Tale norma convenzionale è, tuttavia, evocata erroneamente, giacché le disposizioni censurate non danno corpo ad alcuna ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia, e non mirano ad influenzare la definizione giudiziaria di una lite, presupposto oggettivo imprescindibile della tutela garantita dall'art. 6 (Corte EDU, sentenza del 3 settembre 2013, M.C. ed altri contro Italia, paragrafi 49, 50, 52, 53).

Di qui la non fondatezza della questione.

10.- Le ultime due questioni oggetto dello scrutinio sollecitato dalle ordinanze di rimessione in disamina ruotano intorno alla natura retributiva degli emolumenti presi in considerazione dalla novella, in linea con quanto già affermato da questa Corte (sentenze n. 33 del 2009 e n. 624 del 1988).

10.1.- Il TAR per la Campania dubita della legittimità costituzionale dei commi 2, 4 e 8 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, in riferimento all'art. 36 Cost.

A suo avviso, l'insieme delle decurtazioni e limitazioni in questione inficerebbe, squilibrandolo, il vincolo di correttezza tra lavoro e retribuzione, alla luce della complessità e quantità delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato.

10.1.1.- La censura non è fondata.

Secondo quanto costantemente affermato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 96 del 2016; e n. 154 del 2014), il giudizio sulla sufficienza e sulla proporzionalità della retribuzione non può prescindere da una valutazione complessiva delle diverse voci che la compongono e non può essere svolto per singoli istituti.

Il rimettente ha invece focalizzato l'attenzione esclusivamente sul contenuto delle riduzioni apportate dalla norma censurata, trascurando, nel quadro retributivo complessivo relativo alla categoria di riferimento, di valutare l'incidenza da ascrivere alla componente offerta dallo stipendio tabellare, rimasta insensibile alla novella; né, ancora, è stato dato il giusto peso al ruolo che deve ascrivere alla componente retributiva aggiuntiva legata agli emolumenti per il "riscosso", ancora riconosciuti, seppure in quota parte, agli avvocati dello Stato.

Da qui la non fondatezza della questione prospettata.

10.2.- Il TAR Calabria denuncia la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., da parte dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, che ha compreso gli emolumenti inerenti alle competenze professionali tra quelli soggetti al limite stabilito dall'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 e successive modificazioni.

10.2.1.- La questione è inammissibile.

Nell'ordinanza di rimessione, il rimettente non ha dedotto ed esplicitato se nel giudizio principale veniva in questione il superamento del limite di cui al citato art. 23-ter.

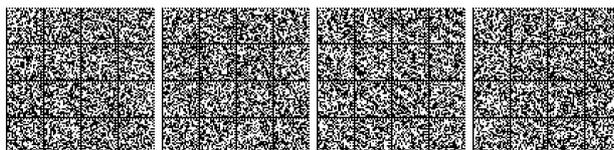
Nel difetto di motivazione in ordine alle ragioni dell'applicabilità del limite stabilito dalla richiamata disposizione, la censura è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi:*

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 3 e 6, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise e dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 3 e 6, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 114 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., e del comma 4 dello stesso articolo in relazione all'art. 2 Cost., sollevata dal TAR Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionali dell'art. 9, commi 3 e 6, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sollevate dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, Cost., e dal TAR Puglia in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 4 e 8, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sollevata dal TAR Campania in riferimento agli artt. 35, 42 e 97 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sollevata dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sollevate dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, dal TAR Puglia, dal TAR Molise e dal TAR Campania, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 4 del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sollevate dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, dal TAR Puglia, dal TAR Molise e dal TAR Campania, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sollevate dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria e dal TAR Campania, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., e dal TAR Puglia in riferimento agli artt. 3 e 53, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 4 e 8 del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sollevate dal TAR Puglia, in riferimento agli artt. 3, 25 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e dal TAR Campania, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla richiamata Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955, con le ordinanze indicate in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 4 e 8 del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sollevata dal TAR Campania in riferimento all'art. 36, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

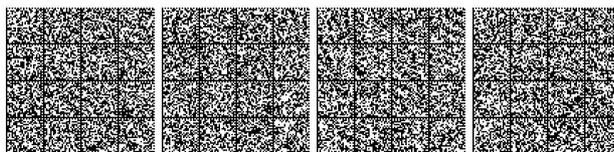
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 237

*Sentenza 11 ottobre - 10 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico ed alla sua riduzione mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Modalità da definirsi con legge ordinaria.**

- 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), art. 4, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), 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), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria, con ricorsi notificati il 27 ottobre-2 novembre, il 28 ottobre, il 28 ottobre-2 novembre ed il 28 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016 ed iscritti ai numeri da 68 a 74 del registro ricorsi 2016.

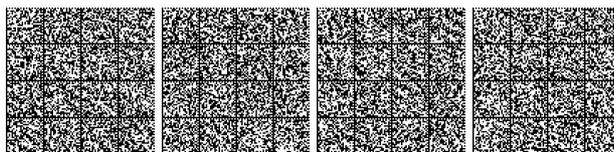
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Fabio Cintioli per le Regioni Lombardia e Liguria, Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, con ricorso depositato il 31 ottobre 2016 e iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2016, tra gli altri, l'art. 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), 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), che ha modificato l'art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione). L'art. 12, inserito nel Capo IV della legge (dedicato all'«Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico»), disciplina il «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico».



L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016 ha sostituito l'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012, nei seguenti termini: «[l]e regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». L'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016 ha sostituito l'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012, nei seguenti termini: «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

In via preliminare, la ricorrente ricorda che sia la legge n. 164 del 2016 sia la legge n. 243 del 2012 sono state adottate in attuazione dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e dell'art. 5 di questa stessa legge costituzionale.

La Provincia autonoma di Bolzano lamenta che la disposizione impugnata rinvii a una legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Tale rinvio alla legge ordinaria contrasterebbe con l'art. 5, comma 2, lettera *c*) della legge costituzionale n. 1 del 2012, che invece demanda a una legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta, la disciplina delle modalità con le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Le nuove norme si limiterebbero a riprodurre quanto già previsto dalla legge costituzionale, «senza declinare le norme di principio alle quali la legge ordinaria dovrebbe dare attuazione».

La ricorrente poi illustra la ridondanza di tale violazione della legge costituzionale sull'autonomia finanziaria delle province autonome.

1.1.- Con memoria depositata il 9 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga respinto.

In primo luogo, la difesa dello Stato osserva che la legge costituzionale n. 1 del 2012 non riserverebbe la disciplina di dettaglio alla legge rinforzata, ragion per cui quest'ultima potrebbe contenere la disciplina generale e rinviare alla legge ordinaria per la disciplina di dettaglio. Inoltre, la disposizione impugnata non avrebbe significativamente innovato l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, in quanto anche la previgente formulazione «rinviava alla legge ordinaria e alla fonte regolamentare», nella parte in cui attribuiva ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio il compito di determinare «la misura del contributo [degli enti territoriali] al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

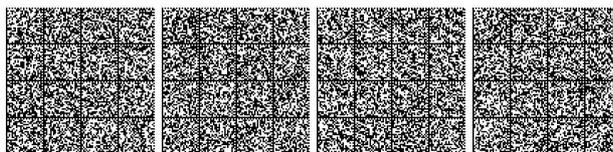
Infine, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce una carenza di interesse attuale al ricorso della Provincia, in quanto nulla escluderebbe che, nella pratica attuazione della disposizione censurata, la legge sia approvata con la maggioranza prescritta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, con la conseguenza che la lamentata violazione potrebbe essere dedotta solo in un momento successivo.

2.- Con ricorso depositato il 4 novembre 2016, iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2016, anche la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra gli altri, l'art. 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l'art. 12 della legge n. 243 del 2012.

In primo luogo, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, in quanto rinvia a una legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo, cioè la disciplina di un oggetto che la citata norma costituzionale riserverebbe alla legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta, prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. L'illegittimità non verrebbe meno per il fatto che la legge ordinaria si deve conformare ai «principi stabiliti dalla presente legge», cioè dalla legge n. 243 del 2012, in quanto questa, dopo le modifiche operate dallo stesso art. 4 della legge n. 164 del 2016, non conterrebbe alcun principio sul concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo.

La ricorrente illustra poi la ridondanza di tale violazione della legge costituzionale sull'autonomia finanziaria delle province autonome.

In secondo luogo, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), violerebbe gli artt. 79 e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e il principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto affiderebbe a una legge statale ordinaria un oggetto «già specificamente regolamentato (e in modo esaustivo) dal citato art. 79» e dai commi da 406 a 413 (in particolare, dal comma 410) dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», norme approvate sulla base di un'intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 dello Statuto e successive alla legge n. 243 del 2012. Secondo la ricorrente,



qualora la legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost., avesse una qualche capacità derogatoria rispetto alla disciplina statutaria sulla finanza regionale, essa «non potrebbe comunque trasferire tale capacità ad una comune legge ordinaria, tanto più quando le norme statutarie già danno attuazione ai principi dettati dalla legge cost. n. 1 del 2012». L'art. 4, comma 1, lettera *a*) violerebbe dunque entrambi i sistemi di garanzia, sia della fonte rinforzata, sia della fonte negoziata.

Anche l'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016, che rinvia a una legge ordinaria la definizione delle modalità con le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico complessivo attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, è censurato, sia per violazione della riserva di legge rinforzata posta dall'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, sia per violazione dell'art. 79 dello Statuto speciale e del principio dell'accordo in materia finanziaria. Esso imporrebbe infatti alle Province autonome di «contribuire alla riduzione del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni con modalità diverse - e comunque non consensuali - da quelle previste in modo specifico ed esaustivo dell'art. 79 dello statuto, novellato nel 2014». Quanto alla prima censura, la ricorrente osserva che, precedentemente alla legge n. 164 del 2016, l'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 243 del 2012 regolava compiutamente le modalità del concorso in questione, mentre ora l'art. 12, comma 2, opererebbe un «mero rinvio in bianco alla legge ordinaria».

Inoltre, la ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2014, aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevedeva che il contributo di cui al comma 2 fosse ripartito tra gli enti territoriali con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata. L'art. 4, comma 1, lettera *b*) della legge n. 164 del 2016, rinviando la disciplina del contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato alla sola legge ordinaria, e non più all'atto amministrativo adottato d'intesa con la Conferenza unificata, priverebbe gli enti territoriali di ogni possibilità di coinvolgimento nella relativa decisione, dato che «il principio di leale collaborazione [...] non è opponibile alla funzione legislativa».

2.1.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga respinto.

In primo luogo, la difesa dello Stato osserva che la legge costituzionale n. 1 del 2012 non riserverebbe la disciplina di dettaglio alla legge rinforzata, ragion per cui quest'ultima potrebbe contenere la disciplina generale e rinviare alla legge ordinaria per la disciplina di dettaglio. Inoltre, la disposizione impugnata non avrebbe significativamente innovato l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, in quanto anche la previgente formulazione «rinviava alla legge ordinaria e alla fonte regolamentare», nella parte in cui attribuiva ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio il compito di determinare «la misura del contributo [degli enti territoriali] al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato». Ne deriverebbe l'inammissibilità della censura per mancanza di lesività della norma impugnata.

In via subordinata, per il caso in cui si ritenga che la legge rinforzata non possa delegare alla legge ordinaria la disciplina di dettaglio, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la disposizione impugnata, facendo generico riferimento alle leggi statali, potrebbe e dovrebbe essere interpretata nel senso di rinviare alla legge rinforzata, che rientra nel genus della legge statale. L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce dunque una carenza di interesse attuale al ricorso, in quanto nulla escluderebbe che, nella pratica attuazione della disposizione censurata, la legge sia approvata con la maggioranza prescritta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. La lamentata violazione potrebbe pertanto essere dedotta solo in un momento successivo.

3.- Con ricorso depositato il 4 novembre 2016 e iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2016, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha impugnato, tra gli altri, l'art. 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, denunciando con analoghe argomentazioni le medesime violazioni lamentate nel ricorso della Provincia autonoma di Trento.

3.1.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile e infondato per le medesime ragioni esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Provincia autonoma di Trento.

4.- Con ricorso depositato il 4 novembre 2016 e iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2016, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, tra gli altri, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, che ha sostituito l'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

Anche secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, in quanto rinvierebbe a una legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo, cioè la disciplina di un oggetto che la citata norma costituzionale riserva alla legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta, di cui all'art. 81, sesto comma, Cost. L'illegittimità non verrebbe meno per il fatto che la legge ordinaria si deve conformare



ai «principi stabiliti dalla presente legge» (cioè dalla legge n. 243 del 2012) in quanto la legge n. 243 del 2012, dopo le modifiche operate dallo stesso art. 4 della legge n. 164 del 2016, non conterrebbe alcun principio sul concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo.

La ricorrente illustra poi la ridondanza di tale violazione della legge costituzionale sulla sua autonomia finanziaria, precisando che i rapporti tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia finanziaria sono regolati dal principio dell'accordo, al quale potrebbe derogare la legge rinforzata prevista all'art. 81, sesto comma, Cost., ma non una comune legge ordinaria.

4.1.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga respinto per le ragioni già sintetizzate sopra trattando del ricorso della Provincia autonoma di Trento.

5.- Con ricorso depositato il 4 novembre 2016 e iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2016, la Regione Lombardia ha impugnato, tra gli altri, l'art. 4, comma 1, lettere *b)* e *c)*, della legge n. 164 del 2016, che hanno rispettivamente sostituito l'art. 12, comma 2, e abrogato l'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012.

Le norme impuginate violerebbero il principio di leale collaborazione e, con esso, gli artt. 5 e 114 Cost., in quanto la legge richiamata dall'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012 "assorbirebbe" anche i compiti prima assegnati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'abrogato comma 3 (che, a seguito della sentenza n. 88 del 2014, doveva ripartire tra gli enti territoriali il contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato d'intesa con la Conferenza unificata) ma sarebbe adottata, secondo la ricorrente, «senza alcun coinvolgimento delle Regioni» e, dunque, in violazione del principio di leale collaborazione, riproponendo il vizio censurato dalla citata sentenza n. 88 del 2014.

5.1.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia respinto. La previsione della legge in sostituzione del decreto di riparto del contributo non farebbe venir meno il coinvolgimento delle regioni, in quanto l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), prevede il parere obbligatorio della Conferenza Stato-regioni sugli schemi di disegni di legge nelle materie di competenza regionale. Inoltre, la legge n. 164 del 2016 non avrebbe introdotto modifiche di sostanza rispetto al previgente art. 12 della legge n. 243 del 2012 perché anche tale disposizione rinviava alla legge ordinaria, là dove attribuiva ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio il compito di determinare la misura del contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, ciò che condizionava il successivo riparto tra i singoli enti.

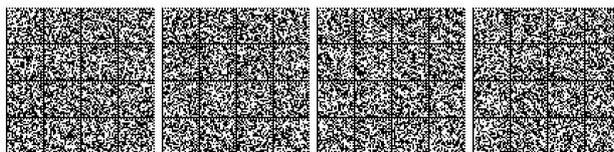
6.- Con ricorso depositato il 4 novembre 2016 e iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2016, la Regione Liguria ha impugnato, tra gli altri, l'art. 4, comma 1, lettere *b)* e *c)*, della legge n. 164 del 2016, che hanno rispettivamente sostituito l'art. 12, comma 2, e abrogato l'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, denunciando con identiche argomentazioni le medesime violazioni lamentate nel ricorso della Regione Lombardia.

6.1.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga respinto per le medesime ragioni esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Lombardia.

7.- Con ricorso depositato il 7 novembre 2016 e iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2016, la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 4 della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l'art. 12 della legge n. 243 del 2012.

In primo luogo, la ricorrente richiama la sentenza n. 88 del 2014 e afferma che l'art. 4 è illegittimo nella parte in cui non prevede «espressamente un coinvolgimento delle autonomie territoriali [...] nella determinazione delle modalità di sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e delle modalità di concorrenza alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato». Ciò determinerebbe la violazione del principio di leale collaborazione e la lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa regionale, di cui agli artt. 120, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., «alla luce dell'incidenza che tali disposizioni possono avere sul complessivo quadro gestorio, economico-finanziario e contabile regionale e locale».

Inoltre, l'art. 4 violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera *c)* della legge costituzionale n. 1 del 2012, in quanto la "delega" alla legge non rinforzata da esso disposta eluderebbe la riserva di competenza fissata dalla legge costituzionale.



7.1.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga respinto per le medesime ragioni esposte nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Lombardia.

8.- Il 20 settembre 2017 le Province autonome di Trento e Bolzano, le Regioni autonome Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia e la Regione Veneto hanno depositato memorie integrative.

La Provincia autonoma di Bolzano ribadisce la violazione della riserva di legge rinforzata e, inoltre, aggiunge che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 violerebbe anche gli artt. 79, 103, 104 e 107 dello Statuto ed il principio di leale collaborazione, per le stesse ragioni fatte valere nel ricorso della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

La Provincia autonoma di Trento e le Regioni autonome Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, con argomenti coincidenti, confermano le proprie censure e replicano agli argomenti e alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura. In particolare, le ricorrenti negano che l'espressione «leggi dello Stato» possa comprendere la legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia precisa che l'art. 4, comma 1, lettera *a*) è impugnato anche per violazione degli artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e del principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Stato e regioni speciali.

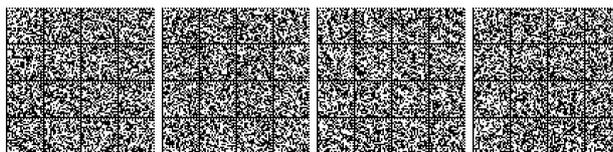
La Regione Veneto ribadisce che la norma impugnata opera una «subdelega», in contrasto con l'art. 5, comma 2, lettera *c*) della legge costituzionale n. 1 del 2012 e osserva che il parere previsto dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997 non sarebbe in grado di sanare il «deficit partecipativo» discendente dall'art. 4 della legge n. 164 del 2016.

### *Considerato in diritto*

1.- Le Province autonome di Trento e Bolzano, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e le Regioni Lombardia, Liguria e Veneto dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 4 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), che ha modificato l'art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione). L'art. 12, inserito nel Capo IV della legge (dedicato all'«Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico»), disciplina il «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico».

L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016 ha sostituito l'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012, nei seguenti termini: «[l]e regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». L'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016 ha sostituito l'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012, nei seguenti termini: «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». L'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge n. 164 del 2016 ha abrogato l'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, che, a seguito della sentenza di questa Corte n. 88 del 2014, stabiliva quanto segue: «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

1.1.- Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge n. 164 del 2016, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 4 della medesima legge. In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i sette giudizi, come sopra delineati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con una unica pronuncia.



2.- Nei ricorsi vengono sollevate quattro questioni. In primo luogo, l'art. 4, comma 1, lettere *a)* e *b)*, è impugnato nella parte in cui rinvia a una legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, per violazione dell'art. 5, comma 2, lettera *c)*, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che invece demanda a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera la disciplina delle modalità con le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Tale censura è presente nei ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano, della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, della Regione Veneto e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (quest'ultima Regione impugna solo l'art. 4, comma 1, lettera *a)* della legge n. 164 del 2016).

Una seconda questione è sollevata solo dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Esse censurano l'art. 4, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 164 del 2016 per violazione degli artt. 79 e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e del principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto affiderebbe a una legge statale ordinaria un oggetto «già specificamente regolamentato (e in modo esaustivo) dal citato art. 79» e dal comma 410 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», norma approvata sulla base di un'intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 dello Statuto.

Una terza questione è sollevata anch'essa solo dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Le ricorrenti ritengono che l'art. 4, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 164 del 2016 violi il principio di leale collaborazione, in quanto, affidando la disciplina del contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato alla legge ordinaria, e non più all'atto amministrativo adottato d'intesa con la Conferenza unificata, priverebbe gli enti territoriali di ogni possibilità di coinvolgimento nella relativa decisione dato che «il principio di leale collaborazione [...] non è opponibile alla funzione legislativa».

Una quarta questione è sollevata dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto. In particolare, la Regione Veneto contesta l'art. 4 della legge n. 164 del 2016, per violazione degli artt. 120, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nella parte in cui non prevede «espressamente un coinvolgimento delle autonomie territoriali [...] nella determinazione delle modalità di [concorso alla] sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e delle modalità di concorrenza alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato». Una censura analoga, per violazione del principio di leale collaborazione e, con esso, degli artt. 5 e 114 Cost., è proposta dalle Regioni Lombardia e Liguria, con riferimento all'art. 4, comma 1, lettere *b)* e *c)*, della legge n. 164 del 2016.

3.- In via preliminare, occorre esaminare le due eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

In primo luogo, nei giudizi instaurati dalle quattro autonomie speciali la difesa erariale ha eccepito una carenza di interesse attuale al ricorso, in quanto l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, potrebbe essere inteso nel senso di rinviare alla legge rinforzata e in quanto nulla escluderebbe che, nella pratica attuazione della norma censurata, la legge sia approvata con la maggioranza prescritta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, con la conseguenza che la lamentata violazione potrebbe essere dedotta solo in un momento successivo.

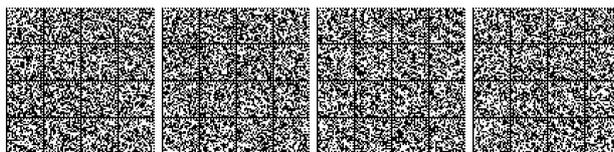
L'eccezione non è fondata. Se una legge rinforzata rimette alla «legge dello Stato» la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, ragioni sia testuali che logiche impediscono di riferire tale rinvio ad una successiva legge rinforzata, dovendosi invece ritenere che la legge rinforzata intenda ammettere l'intervento della legge ordinaria nella regolazione della materia.

A parte ciò, l'eventualità che il rinvio dell'art. 12 si traduca in una legge approvata a maggioranza assoluta non incide sull'interesse a contestare lo stesso art. 12: si deve ricordare che «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, ad esempio, sentenze n. 262 del 2016 e n. 195 del 2015).

3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito che anche la previgente formulazione dell'art. 12 rinviava alla legge ordinaria. Di conseguenza la censura sarebbe inammissibile per mancanza di lesività della norma impugnata.

Nemmeno tale eccezione è fondata. In primo luogo, l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 ha una portata chiaramente innovativa, in particolare là dove sostituisce il comma 2 e là dove abroga il comma 3 dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012. Il fatto che l'art. 12 già rinviava alla «legge dello Stato» non è sufficiente a rendere sovrapponibili il suo testo previgente e la disposizione impugnata.

Inoltre, è opportuno ricordare che la giurisprudenza costante di questa Corte è nel senso che una norma ripetitiva di una norma precedente è comunque impugnabile (da ultimo, sentenza n. 182 del 2017).



4.- Sempre in via preliminare, occorre rilevare che, nella memoria depositata in vista dell'udienza, la Provincia autonoma di Bolzano osserva che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 violerebbe gli artt. 79, 103, 104 e 107 dello Statuto, il metodo pattizio in materia finanziaria e il principio di leale collaborazione, per le stesse ragioni fatte valere nei ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Nell'atto introduttivo del giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano ha lamentato la violazione della riserva di legge rinforzata, facendo riferimento all'art. 79 dello Statuto e alla legge n. 190 del 2014 solo per argomentare la ridondanza di quel vizio sull'autonomia finanziaria della Provincia, mentre è assente nel ricorso la censura relativa al principio di leale collaborazione.

Per costante giurisprudenza costituzionale, le questioni sollevate per la prima volta nella memoria integrativa sono inammissibili (da ultimo, sentenze n. 154 e n. 126 del 2017 e n. 145 del 2016). Per queste ragioni, si deve concludere che i motivi fondati sullo Statuto speciale, sul metodo pattizio e sul principio di leale collaborazione, in quanto dedotti dalla Provincia autonoma di Bolzano solo nella memoria integrativa, sono inammissibili.

4.1.- Nella memoria depositata in vista dell'udienza, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia afferma che l'art. 4, comma 1, lettera *a*) è impugnato anche per violazione degli artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e del principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Stato e regioni speciali.

Nel ricorso, tuttavia, la Regione ha fatto valere solamente la violazione della riserva di legge rinforzata, richiamando gli artt. 48 e 49 dello Statuto e il principio pattizio solo per argomentare sulla ridondanza della violazione dell'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'autonomia costituzionale della Regione, tanto è vero che tale argomentazione si chiude con un riferimento al «vizio denunciato nel presente motivo di ricorso». Che questa sia l'esatta portata della censura formulata nel ricorso risulta confermato, da un lato, dall'epigrafe del quarto motivo, che cita solo la violazione della riserva di legge rinforzata, senza alcun accenno ai parametri attinenti all'autonomia finanziaria, dall'altro dal fatto che la Regione impugna soltanto l'art. 4, comma 1, lettera *a*), mentre non impugna l'art. 4, comma 1, lettera *b*), cioè la norma che produce conseguenze più rilevanti dal punto di vista finanziario, prevedendo il versamento al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Per queste ragioni si deve concludere che il motivo fondato sugli artt. 48 e 49 dello Statuto e sul principio pattizio, in quanto dedotto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia solo nella memoria integrativa, è inammissibile.

5.- Prima di esaminare le questioni nel merito, occorre precisare il significato dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016. La Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol impugnano separatamente le lettere *a*) e *b*) dell'art. 4, comma 1, e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna solo l'art. 4, comma 1, lettera *a*). Le ricorrenti presuppongono dunque che i due commi dell'attuale art. 12 della legge n. 243 del 2012 siano autonomi, mentre è da ritenere che essi siano collegati fra loro.

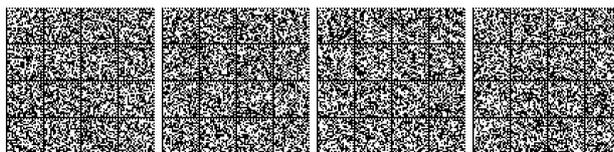
Un dubbio in effetti potrebbe sorgere dopo le modifiche apportate dalla legge n. 164 del 2016. Nel testo originario dell'art. 12, l'inciso «ai sensi del presente articolo», contenuto nel comma 1, implicava chiaramente un rapporto di integrazione tra il primo comma, recante la regola generale, e i commi seguenti che ne precisavano le modalità di realizzazione. Nel testo attuale, invece, l'eliminazione di quell'inciso determina un margine di incertezza, alimentata dal fatto che gli incisi contenuti nel comma 1 «secondo modalità definite con legge dello Stato» e «nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» sono ripetuti nel comma 2.

Ciononostante, questa Corte ritiene che i commi 1 e 2 del vigente art. 12 della legge n. 243 del 2012 disciplinino lo stesso fenomeno, che, cioè, il concorso alla «sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 1) si traduca nel concorso alla «riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 2), in coerenza con il criterio generale di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 243 del 2012. Dai lavori preparatori e dai dossier parlamentari, infatti, emerge che l'eliminazione dell'inciso «ai sensi del presente articolo» nel comma 1 si spiega con il fatto che il comma 2 è stato modificato, con conseguente rinvio alla legge ordinaria, e il comma 3 è stato abrogato: il che conferma il collegamento fra i due commi dell'attuale art. 12. Del resto, nella disposizione previgente il concorso alla sostenibilità del debito si traduceva nella riduzione del debito statale, tramite un contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

6.- Precisato ciò, si può passare all'esame della questione relativa alla violazione della riserva di legge rinforzata, sollevata, come detto, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto.

La censura non è fondata in quanto, da un lato, la riserva di legge rinforzata - invocata dalle ricorrenti - deve essere considerata relativa e, dall'altro lato, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare la riserva relativa.

Quanto al primo profilo, è opportuno ricordare che, in base all'art. 81, sesto comma, Cost. (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), «[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». L'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 dispone poi che la legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. disciplina «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».

Mentre l'art. 81, sesto comma, Cost., non riguardante specificamente gli enti territoriali, ha una formulazione chiaramente corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri»), l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, è meno chiaro sotto questo profilo, ma va anch'esso inteso nel senso di istituire una riserva relativa di legge rinforzata. Infatti, se, dal punto di vista letterale, il riferimento alle «modalità» non è risolutivo, dal momento che la loro disciplina può avere gradi diversi di determinatezza e può essere solo parzialmente fissata nella legge rinforzata, dal punto di vista logico la natura della materia rende implausibile imputare al legislatore costituzionale la volontà di istituire una riserva assoluta di legge rinforzata. La materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento. Si può osservare al riguardo che non a caso la parte finanziaria degli statuti speciali è modificabile con legge ordinaria (previo accordo con la singola regione). Non sarebbe perciò logico irrigidire totalmente in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico. E, d'altro canto, il rinvio alla legge ordinaria era già previsto nel testo originario dell'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

Chiarito ciò, sotto l'altro profilo, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 4 della legge n. 164 del 2016, presenta un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata. L'art. 12 non si risolve infatti nella mera ripetizione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma contiene, al comma 2, due elementi aggiuntivi rispetto alla norma costituzionale, che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione: il riferimento all'«andamento del ciclo economico», di cui è prescritto che si debba tener conto, e l'indicazione delle modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico («versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»). Questo secondo elemento, in particolare, rende l'art. 12 idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata, dato che l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 prescrive proprio l'indicazione delle «modalità» del concorso alla sostenibilità del debito pubblico.

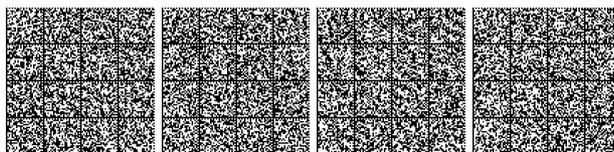
7.- La seconda questione, sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, impone di verificare se l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 possa prevedere che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome concorrano alla riduzione del debito pubblico «attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato», o se ciò sia precluso dall'art. 79 dello Statuto speciale e dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, disposizioni che, secondo le ricorrenti, già regolerebbero il concorso della Regione e delle Province alla riduzione del debito pubblico.

La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Come noto, l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dispone che «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)». In base al comma 2, le norme di attuazione devono tener conto, principalmente, della «dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva» e «delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri».

Tale disposizione è stata attuata, per le autonomie del Trentino-Alto Adige, non tramite nuove norme di attuazione, ma direttamente mediante la modifica della parte finanziaria dello Statuto con le leggi ordinarie «rinforzate» 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e n. 190 del 2014, adottate sulla base di specifici accordi, in virtù dell'art. 104 dello Statuto speciale.

La normativa così introdotta ha previsto versamenti da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, riduzioni di entrate e assunzione di ulteriori competenze (si vedano le diverse disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale e l'art. 1, comma 408, della legge n. 190 del 2014). Più precisamente, il concorso della Regione e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico è regolato: per gli anni 2014-2017 dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014; per gli anni 2018-2022 dall'art. 79, comma 4-bis, dello Statuto speciale, in attuazione di quanto previsto dall'Accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014 (punto 12, primo periodo, anche con



riferimento al punto 5); per gli anni successivi al 2022 dall'art. 79, comma 4-ter, dello Statuto speciale. Che i commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 abbiano ad oggetto il concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, collegandosi all'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, è confermato dal confronto tra quanto da essi disposto e il punto 12 dell'Accordo (da leggere in combinato con il punto 5) e dal riferimento operato dallo stesso comma 4-ter alla «variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni».

I citati commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 dello Statuto speciale hanno rango costituzionale e su questo stesso piano va posto anche l'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, essendo stato approvato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, come risulta espressamente dall'art. 1, comma 406, della legge n. 190 del 2014.

Poiché queste disposizioni sono successive alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e regolano specificamente il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico, si deve ritenere che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016, non potendo discostarsi dalle prime, in quanto di rango subordinato, debba essere inteso, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, nel senso che esso non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate. In base a tale interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, la legge ordinaria prevista dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012 non potrà dunque introdurre diverse e ulteriori forme di contributo della Regione e delle Province.

Che questo debba essere il significato dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016 risulta confermato anche da altre due disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale, che espressamente affermano il carattere esaustivo degli obblighi e dei concorsi previsti dalle norme speciali concernenti la Regione autonoma e le Province autonome e ammettono ulteriori contributi solo in casi ed entro limiti determinati (sentenza n. 154 del 2017). La prima è l'art. 79, comma 4, primo periodo - anch'essa successiva alla legge costituzionale n. 1 del 2012 - che espressamente esclude l'applicabilità alla Regione, alle Province e agli enti appartenenti al sistema territoriale regionale di meccanismi di concorso alla riduzione del debito pubblico tramite versamenti a un fondo statale (segnatamente esclude che siano loro 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»). La seconda è l'art. 79, comma 4-septies, dello Statuto speciale, che fa salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi a carico della Regione e delle Province, previsti a decorrere dal 2018, «per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi», subordina contributi di importo superiore all'accordo con la Regione e le Province e condiziona a limiti rigorosi (una percentuale non superiore al 10 per cento e un periodo limitato) incrementi di contributo per eventuali manovre straordinarie necessarie per assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico.

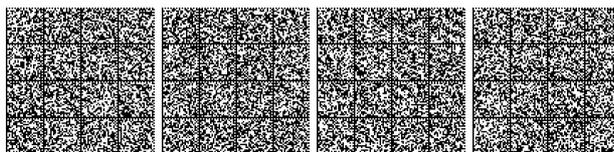
8.- La terza questione è stata sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Le ricorrenti ritengono che l'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 violi il principio di leale collaborazione, per aver sostituito la procedura amministrativa concertata (diventa tale per effetto della sentenza n. 88 del 2014) con l'atto legislativo, non essendo il principio di leale collaborazione riferibile alla funzione legislativa.

La questione ricalca quella decisa dalla sentenza n. 250 del 2015. Anche in quel caso le Regioni ricorrenti avevano contestato la previsione di un intervento legislativo unilaterale dello Stato, in sostituzione della determinazione amministrativa definita tramite accordo precedentemente prevista. Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, osservando che «le ricorrenti sembrano configurare una sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dal coordinamento finanziario, ma a tale prospettiva deve replicarsi che, né le norme invocate come parametro, né la giurisprudenza costituzionale sorreggono tale tesi».

Per questa stessa ragione, di inesistenza di una riserva costituzionale di procedura amministrativa concertata, anche la questione relativa al principio di leale collaborazione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige deve essere dunque dichiarata non fondata.

9.- La quarta questione, sollevata dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto, attiene anch'essa alla violazione del principio di leale collaborazione, ma è posta in una prospettiva diversa rispetto a quella appena esaminata. Le Regioni ordinarie ricorrenti censurano infatti l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 per non avere previsto un coinvolgimento regionale nella definizione delle modalità della riduzione del debito, cioè nell'adozione dell'atto legislativo a cui tale definizione è affidata.

Nemmeno in questa prospettiva, tuttavia, la questione della violazione del principio di leale collaborazione è fondata.



Giustamente le regioni sottolineano l'esigenza di un loro coinvolgimento nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, essendo evidente che tale concorso, in particolare con la modalità prevista dall'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012 (versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato), presenta un forte impatto sulla loro autonomia finanziaria, come ha riconosciuto anche questa Corte, introducendo nell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012 il vincolo di un'intesa con la Conferenza unificata (sentenza n. 88 del 2014). Tale riconosciuta esigenza collaborativa, se impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (sentenze n. 107 del 2016 e n. 19 del 2015), non conduce tuttavia a ritenere che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 sia illegittimo per non avere previsto il coinvolgimento delle regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico.

Questa Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenze n. 192 del 2017, n. 43 del 2016, n. 250 del 2015, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011, n. 278, n. 112 e n. 100 del 2010, n. 298, n. 249, n. 247, n. 232, n. 225, n. 107 e n. 12 del 2009, n. 401 e n. 98 del 2007, n. 181 del 2006, n. 272 del 2005, n. 196 del 2004, n. 437 del 2001). A ciò si deve aggiungere che, dalla previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma), non è lecito desumere alcuna regola generale circa la necessità di percorsi collaborativi di quel genere, tanto meno la regola per cui, oltre ai casi specifici considerati in quelle previsioni, le leggi statali incidenti sull'autonomia regionale possano essere ritenute implicitamente rinforzate da un vincolo procedimentale di collaborazione con le regioni.

Se è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto (sentenze n. 249 del 2009, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un vincolo procedimentale imposto al legislatore regionale dall'art. 205, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», nonché n. 112 e n. 100 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

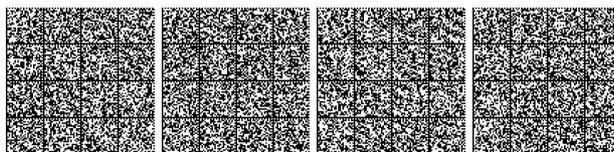
*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*riuniti i giudizi;*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 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), promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 79, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale, al principio dell'accordo in materia finanziaria e al principio di leale collaborazione;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 48 e 49 dello Statuto speciale e al principio dell'accordo in materia finanziaria;*

*3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, promossa dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto in riferimento 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), con i ricorsi indicati in epigrafe;*



4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in riferimento agli artt. 79 e 104 dello Statuto speciale, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in riferimento al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, promossa dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto, in riferimento al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170237

N. 238

*Ordinanza 25 ottobre - 10 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

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

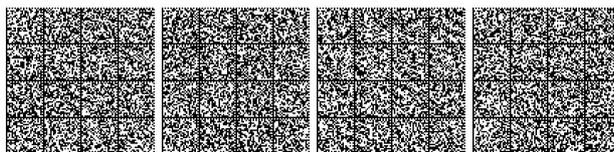
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo), promossi dal Tribunale ordinario di Palermo con ordinanza del 12 ottobre 2016 e dal Tribunale ordinario di Milano con ordinanza del 29 novembre 2016, iscritte ai nn. 4 e 57 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 6 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - nel corso di un giudizio relativo a contratto di locazione tardivamente registrato su iniziativa del conduttore, nei confronti del quale il locatore aveva proposto domanda di condanna al pagamento della differenza tra il canone pattuito e il canone da questi autoridottosi in forza dell'art. 3, comma 8, lettera c), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), per il quale, in caso di tardiva registrazione del contratto, il conduttore, che ne avesse consentito l'emersione, era appunto autorizzato a corrispondere il corrispettivo locatizio nella minor «misura pari al triplo della rendita catastale» dell'immobile - l'adito Tribunale ordinario di Palermo, premessane la rilevanza, e la non manifesta infondatezza in riferimento agli articoli 3, 42 (ancorché non richiamato in dispositivo), e 136 della Costituzione, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 4 del 2017), questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo);

che la norma così denunciata testualmente dispone che «per i conduttori che, agli effetti della disciplina di cui all'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, prorogati dall'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, hanno versato, nel periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011 al giorno 16 luglio 2015, il canone annuo di locazione nella misura stabilita dalla disposizione di cui al citato articolo 3, comma 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011, l'importo del canone di locazione dovuto ovvero dell'indennità di occupazione maturata, su base annua è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato»;

che, secondo il rimettente, detta norma si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con l'art. 136 Cost., per elusione del giudicato di cui alle sentenze di questa Corte n. 50 del 2014 e n. 169 del 2015, dichiarative della illegittimità costituzionale delle disposizioni, del d.lgs. n. 23 del 2011 e della legge n. 80 del 2014, dalla norma stessa richiamate e da essa in tal modo fatte rivivere; violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., sia per il profilo della sua riferibilità solo alle locazioni abitative (e non anche a quelle commerciali), sia in ragione del «duplice contrapposto effetto, al contempo, “premiante” per i conduttori e “punitivo” per i locatori»; e comporterebbe un vulnus, infine, anche all'art. 42 Cost., in quanto, «consentendo ai conduttori di continuare a beneficiare dell'applicazione del contratto catastale», imporrebbe un «apprezzabile sacrificio delle facoltà insite nel diritto domenicale del proprietario» (locatore), in assenza di una funzione sociale che lo giustifichi;

che anche il Tribunale di Milano - con ordinanza (reg. ord. n. 57 del 2017) emessa in altro giudizio di analogo contenuto - ha dubitato della legittimità costituzionale del predetto art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, in riferimento al (l'unico) parametro di cui all'art. 136 Cost.;

che, in entrambi i giudizi innanzi a questa Corte, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni sollevate.

Considerato che, nel formulare le rispettive censure, entrambi i Tribunali rimettenti muovono dalla premessa che il denunciato art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015 reiteri il cosiddetto “contratto catastale” - reputato discriminatorio nei confronti dei locatori di immobili ad uso abitativo e lesivo del correlativo diritto di proprietà - quale a suo tempo introdotto dall'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 50 del 2014 e, nei suoi effetti, prorogato dall'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge n. 47 del 2014, convertito, anch'esso caducato con sentenza n. 169 del 2015;

che, con sentenza n. 87 del 2017 (successiva al deposito delle odierne ordinanze di rimessione), questa Corte ha però già avuto occasione di rilevare che - diversamente dalle richiamate disposizioni di cui al d.lgs. n. 23 del 2011 e al d.l. n. 47 del 2014, che avevano (la prima) operato e (la seconda) prorogato «una sorta di convalida di un contratto “nullo” per difetto di registrazione, conformando [...] il sottostante rapporto giuridico quanto a durata e corrispettivo» - l'art. 13, comma 5, della legge n. 431 del 1998, come novellato dall'art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, qui



nuovamente in esame, «non ripristina (né ridefinisce il contenuto relativo a durata e corrispettivo) dei pregressi contratti non registrati, la cui convalida, per effetto delle richiamate disposizioni del 2011 e del 2014, è venuta meno, ex tunc, in conseguenza delle correlative declaratorie di illegittimità costituzionale», e viceversa prevede «una predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o della misura dell'indennizzo dovuto dal conduttore (Corte di cassazione, sezione terza, sentenza 13 dicembre 2016, n. 25503), in ragione della occupazione illegittima del bene locato, stante la nullità del contratto e, dunque l'assenza di suoi effetti ab origine»;

che, infatti, una volta che il legislatore del 2015 si è disinteressato del ripristino dei rapporti giuridici di locazione sorti in base a contratti non registrati tempestivamente, la disciplina inerente al pagamento dell'importo annuo «pari al triplo della rendita catastale dell'immobile, nel periodo considerato», non può altrimenti collegarsi che alla pregressa situazione di fatto della illegittima detenzione del bene immobile «in forza di titolo nullo e privo di effetti»; ed essere, dunque, propriamente «attinente al profilo dell'arricchimento indebito del conduttore, cui è coerente il pagamento di una indennità di occupazione e non di un canone di locazione, non affatto dovuto», essendo «significativo, in tale contesto, anche il venire meno della previsione dell'adeguamento ISTAT dell'importo dovuto, consentaneo, invero, soltanto al canone quale corrispettivo della locazione in essere»;

che la selezione dei destinatari - quale si rinviene nella scrutinata novella del 2015 - trova giustificazione nella particolare situazione di diritto, ingenerata dalla pregressa normativa poi dichiarata illegittima, «sulla quale il conduttore aveva però riposto affidamento (fino alla data, appunto, della declaratoria di siffatta illegittimità), essendosi conformato a quanto da essa disposto» (sentenza n. 87 del 2017), risultando, di conseguenza, non irragionevole il parziale e temporaneo pregiudizio economico che, a fini di tutela di un siffatto affidamento, possa esserne derivato al proprietario locatore;

che ciò, dunque, toglie ogni consistenza ai formulati sospetti di contrasto della suddetta disposizione con i parametri di cui all'art. 136 ed agli artt. 3 e 42 Cost.;

che le odierne questioni sono tutte, pertanto, manifestamente infondate, per erroneità della esegesi della norma denunciata presupposta dai rimettenti e sulla quale si base ogni censura dagli stessi formulata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui sostituisce l'art. 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 42 e 136 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo e, in relazione all'art. 136 Cost., dal Tribunale ordinario di Milano, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

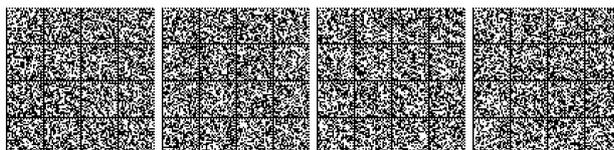
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 74

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Opere pubbliche - Procedimento amministrativo - Norme della Regione Puglia - Dibattito pubblico per le grandi opere - Ipotesi di svolgimento - Tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata ad esprimersi - Esiti del dibattito pubblico per il soggetto titolare dell'opera.**

– Legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), art. 7, in particolare, commi 2, 5 e 12.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12; ricorrente;

Contro la Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, dott. Michele Emiliano, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro; resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28, pubblicata sul Bollettino ufficiale telematico della Regione n. 84 del 17 luglio 2017, recante «Legge sulla partecipazione».

1. La legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28, rubricata «Legge sulla partecipazione» presenta profili di illegittimità costituzionale.

La legge regionale in esame, in particolare, disciplina le modalità e gli strumenti di partecipazione al dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale. Tuttavia, i commi 2, 5 e 12 dell'art. 7 prevedono strumenti di partecipazione anche riguardo ad opere statali e di interesse nazionale che, secondo il dettato costituzionale e la normativa statale di riferimento, esulano dalla competenza regionale.

Le disposizioni richiamate stabiliscono, infatti, che anche con riferimento alla realizzazione delle predette opere statali, sia svolto un dibattito pubblico che interferisce con l'ulteriore e distinto dibattito previsto, per le opere pubbliche nazionali, dalla legislazione statale di riferimento.

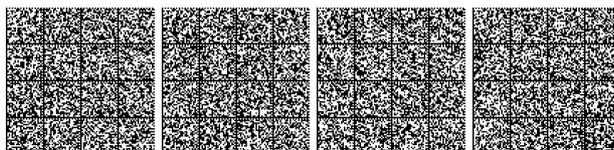
Ne consegue la violazione dei seguenti parametri costituzionali: 1) art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., atteso che le norme regionali (così come formulate) intervengono in ambiti regolatori espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali; 2) art. 117, comma 3, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004; 3) art. 118, Cost., in quanto le menzionate norme regionali comportano un'interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale; nonché per violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, comma 1, Cost., introducendo ingiustificati aggravamenti procedurali.

In particolare, l'art. 7 della legge regionale n. 28/2017, rubricato «Dibattito pubblico per le grandi opere», al comma 2, prevede che: «La procedura del dibattito pubblico, tesa al confronto pubblico e alla informazione di tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell'art. 3, comma 1, è disposto, oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per:

a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni;

b) fatta salvo quanto previsto dall'art. 9, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni;

c) per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale.»



Lo stesso art. 7, comma 5, prevede che: dibattito pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata a esprimersi:

- a) infrastrutture stradali e ferroviarie,
- b) elettrodotti,
- c) impianti per lo stoccaggio di combustibili;
- d) porti e aeroporti;
- e) bacini idroelettrici e dighe;
- j) reti di radiocomunicazione;
- g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi».

Al comma 12, l'art. 7 prevede inoltre che: «All'esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito:

- a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative;
- b) proporre le modifiche che intende realizzare;
- c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico».

Al riguardo è necessario rilevare che analoghi strumenti di partecipazione sono già previsti nell'ambito della normativa statale in materia ambientale e in particolare all'art. 24-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, così come introdotto dall'art. 13 del decreto legislativo n. 104/2017.

L'art. 24-*bis* cit. prevede, in particolare, che «1. L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico di cui all'art. 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica, con oneri a carico del proponente, nel rispetto del termine massimo di novanta giorni. L'inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall'autorità competente. 2. Per i progetti di cui all'allegato II, e nell'ipotesi in cui non sia stata svolta la procedura di dibattito pubblico di cui all'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l'autorità competente si esprime con decisione motivata, sentito il proponente, qualora la richiesta di svolgimento dell'inchiesta pubblica sia presentata dal consiglio regionale della Regione territorialmente interessata, ovvero da un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno cinquantamila residenti nei territori interessati, ovvero da un numero di associazioni riconosciute ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, rappresentativo di almeno cinquantamila iscritti. 3. La richiesta di cui al comma 2, motivata specificamente in relazione ai potenziali impatti ambientali del progetto, è presentata entro il quarantesimo giorno dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico di cui all'art. 24, comma 1».

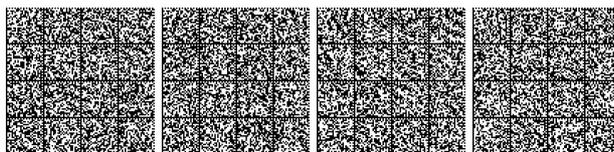
L'autorità competente cui la norma dianzi citata fa riferimento è definita dall'art. 5, lettera *p*), dello stesso decreto legislativo n. 152/2006 come «la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti di VIA».

Pertanto appare chiaro che solo per i progetti di competenza regionale l'autorità competente per l'inchiesta pubblica è la Regione stessa, mentre per i progetti di competenza statale e per i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sulle città e sull'assetto del territorio (di cui all'art. 22 del decreto legislativo n. 50/2016) è l'autorità nazionale competente a disporre e gestire il dibattito pubblico, eventualmente, e in alcuni casi, anche su richiesta del consiglio regionale della regione interessata.

Inoltre va rammentato che il citato decreto legislativo n. 104/2017 di «Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114», all'art. 25 (recante «Disposizioni attuative») prevede che con successivo decreto ministeriale saranno disciplinate le modalità di svolgimento e gestione della procedure di inchiesta pubblica di cui all'art. 24-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006.

Con l'art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge regionale n. 28/2017, invece, la Regione Puglia disciplina strumenti di partecipazione anche riguardo a opere statali e di interesse nazionale per le quali, come già detto, la Regione stessa non può in alcun modo definirsi «autorità competente» ai sensi del citato art. 5, lettera *p*), del decreto legislativo n. 152/2006, potendo tutt'al più essere chiamata ad esprimere il parere di spettanza.

Vi è dunque incompatibilità tra la normativa statale richiamata e l'art. 7 comma 2 cit., il quale espressamente si pone oltre la disciplina nazionale, estendendo la previsione dell'inchiesta pubblica di cui trattasi anche per opere che ben possono risultare di competenza statale; specie considerando che il valore degli investimenti utilizzato come soglia dall'art. 7, comma 2 cit. non può essere dirimente per far ritenere che le opere di cui alle lettere *a*), *b*), e *c*) siano automaticamente riconducibili alla competenza regionale.



Sotto questo profilo, dunque, l'art. 7 della legge regionale n. 28/2017 si palesa in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost., intervenendo in un ambito (quello della realizzazione di opere pubbliche di competenza statale) in cui viene in gioco la regolazione delle prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali. Prestazioni che nel caso di specie risultano suscettibili nel paradigma della concertazione di cui ai citati articoli 24-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 e 22 del decreto legislativo n. 50/2016.

2. Per quanto riguarda l'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 28/2017 ed in particolare per le opere di cui alle lettere *b*), *c*) e *g*), la norma detta disposizioni programmatiche preliminari al rilascio dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge 23 agosto 2004, n. 239.

Come noto, ogni provvedimento finalizzato alla costruzione e all'esercizio delle suddette opere è demandato alla competenza statale.

Infatti l'art. 1, comma 7, della legge n. 239/2004 (concernente il riordino del settore energetico) prevede che siano esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, determinati compiti e funzioni amministrative. Tra questi la lettera *n*) ricomprende le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate.

In primo luogo, la norma regionale eccede dalle proprie competenze per quanto riguarda le trivellazioni «a mare» per la ricerca e la produzione di idrocarburi (art. 7, comma 5, seconda parte della lettera *g*).

Al riguardo si rammenta che la competenza regionale sugli idrocarburi in mare è da escludersi in ragione del fatto che le finalità, cui si collegano la ricerca e l'estrazione degli stessi, non attengono all'interesse esclusivo o prevalente delle regioni.

Le concessioni per la ricerca e la coltivazione di idrocarburi rientrano, infatti, nel regime demaniale dello Stato. E così se le forme concertative nello svolgimento delle funzioni amministrative finalizzate al rilascio dei titoli per lo svolgimento delle attività di ricerca ed estrazione di idrocarburi sulla terra ferma, sono dunque garantite alle regioni alla luce dei diversi interessi coinvolti, un regime differente è stato previsto per le attività *upstream* in mare.

La Regione Puglia non considera invece il fondamentale limite territoriale che connota le competenze legislative delle regioni e che costituisce un antecedente logico rispetto alle elencazioni di materie contenute nell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché alle altre disposizioni contenute negli articoli 114 e 118 Cost.

Ogni regione può, infatti legiferare in relazione agli ambiti che afferiscono al proprio territorio, come delimitato dai propri confini terrestri e, se regione costiera, dal lido del mare. Nel mare — non solo quello libero ma anche quello territoriale — e nello spazio aereo o privo di atmosfera non sono tracciabili confini regionali come del resto nel mare libero e nello spazio non atmosferico non sono tracciabili neppure confini statali.

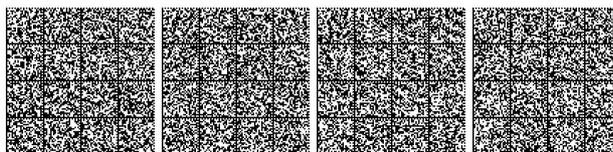
Codesta ecc.ma Corte costituzionale, con sentenza n. 39 del 2017 ha sottolineato che in base all'art. 1, comma 7, della legge n. 239 del 2004 «Sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas i compiti amministrativi riguardanti, da una parte, “l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti” (lettera *g*), e, dall'altra, “l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia” (lettera *l*)».

Da questo complesso normativo emerge, sempre secondo codesta ecc.ma Corte, il principio che per il rilascio dei titoli a mare la competenza dello Stato è esclusiva e che tale principio deve qualificarsi come fondamentale.

Relativamente alla legge n. 239 del 2004, infatti, codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di affermare (con sentenza n. 131 del 2016) che: «[s]i tratta di norme che ridefiniscono, “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione” delle opere, “in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario” ma anche in relazione “ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...]” (sentenza n. 117 del 2013)». (In questo senso si è espressa l'ecc.ma Corte adita altresì con sentenza n. 105/2017).

Inoltre sempre con riferimento alla ricerca sottomarina, codesta ecc.ma Corte, sia pure in un diverso contesto normativo, ha già affermato, con la sentenza n. 21 del 1968, che sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale.

La legge regionale si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore, che riserva allo Stato la materia in questione.



La legge regionale n. 28/2017, infatti, nello stabilire il proprio ambito di operatività, lungi dal porre mere norme di dettaglio, modifica la disciplina unitaria dell'accesso alle attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004.

Il comma 12 dell'art. 7 prevede, infine, che all'esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare dell'opera, in accoglimento di quanto emerso dal dibattito, possa dichiarare di rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento, conferendo in tal modo all'inchiesta regionale un'indebita rilevanza determinante sul dibattito pubblico nazionale, con innegabili conseguenze sullo stesso. Per i motivi sopra esposti, le norme regionali descritte sono incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e 117, terzo comma, poiché condizionano il rilascio dell'intesa regionale allo svolgimento di un dibattito pubblico «a regia regionale», intervenendo in una materia di competenza esclusiva statale, quale quella relativa alle opere pubbliche di interesse nazionale, e in una materia a legislazione concorrente quale quella relativa all'energia. Esse infatti contrastano con le menzionate norme statali che definiscono in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, riconoscendo un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario.

Le norme regionali inoltre, comportando una interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, e in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale, violando l'art. 118, Cost., in attuazione del quale sono peraltro attribuite allo Stato anche le competenze amministrative in materia di impianti e infrastrutture energetiche considerate di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema elettrico e degli approvvigionamenti.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale, ha peraltro già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte le disposizioni normative concernenti la disciplina dell'intesa prevista dal menzionato art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004.

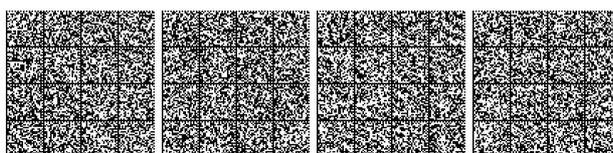
Con sentenza n. 331/2010, infatti, codesta ecc.ma Corte ha affermato che: «la disciplina normativa di queste forme di collaborazione e dell'intesa stessa, spetta [...] al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia: si tratta, vale a dire, del legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell'ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia. Anche in quest'ultimo caso, infatti, determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale».

Risulta, alla luce della citata giurisprudenza costituzionale, che la legge regionale gravata, laddove prescrive una fase procedimentale di dibattito pubblico ulteriore rispetto a quello già contemplato dalla normativa statale di interesse, va ad incidere su un aspetto fondamentale della legislazione in materia energetica. Aspetto che consiste nella predisposizione di modelli procedimentali finalizzati al confronto istituzionale nella materia dell'approvvigionamento energetico e che, in quanto fondamentale, è rimesso alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. *In parte qua*, l'art. 7 della citata legge regionale si palesa illegittimo.

3. Con specifico riferimento ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture energetiche, le, norme impugnate violano, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., incidendo su ambiti materiali espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali.

I menzionati commi 2, 5 e 12 dell'art. 7 della legge regionale in esame introducono un'alterazione nel procedimento di composizione d'interessi confliggenti nell'ambito dell'inchiesta pubblica, disciplinato dal legislatore statale nell'art. 24-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, così come introdotto dal decreto legislativo n. 104/2017, da ritenersi norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, ed in quanto tale, suscettibile di modificazioni solo ad opera del legislatore statale, cui è riconosciuta competenza legislativa esclusiva nella materia *de qua*.

Le norme in questione comportano infatti un'alterazione del quadro normativo e una disparità di trattamento di taluni impianti e infrastrutture sul territorio nazionale, introducendo ulteriori oneri procedimentali, raddoppiando la consultazione pubblica già svolta dall'autorità statale competente, con tempi ingiustificatamente prolungati, in un'unica regione italiana, sottraendo tra l'altro tali infrastrutture ad una valutazione unitaria, di competenza statale, volta a tracciare le linee fondamentali dell'assetto energetico del territorio nazionale nella politica energetica, importanti per stimolare la ripresa economica del Paese.



4. In ultima analisi, siffatta alterazione del quadro normativo, che introduce ulteriori oneri procedurali e tempi ingiustificatamente prolungati, finge, ancora, d'illegittimità la norma contrastata per violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, primo comma, della Costituzione. Infatti, secondo l'insegnamento di codesta Corte costituzionale (sent. n. 298/2013), «non risultano conformi al dettato dell'art. 97 Cost. le disposizioni regionali, che stabiliscano ingiustificati aggravamenti procedurali ai fini del rilascio dell'intesa in materia di energia, la quale ricade nella competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.». Ancora più ingiustificate risulterebbero poi le disposizioni testé descritte in quanto in generale, e non solo quindi per le opere e infrastrutture energetiche, afferiscono comunque alla materia riguardante le opere pubbliche di competenza statale.

*P.Q.M.*

*Piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale adita dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo indicato in epigrafe e, nel contesto del presente atto, della legge Regione Puglia n. 28 del 13 luglio 2017, pubblicata sul Bollettino Ufficiale e Telematico della Regione Puglia n. 84 del 17 luglio 2017.*

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'8 settembre 2017.

Roma, 13 settembre 2017

*L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA*

*Il Procuratore dello Stato: JACOANGELI*

17C00232

N. 76

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 settembre 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Caccia - Norme della Regione Lombardia - Modalità della gestione faunistico-venatoria del cinghiale sul territorio regionale.**

– Legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistico-venatoria del cinghiale e recupero degli ungulati feriti), art. 3, commi 1 e 3.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

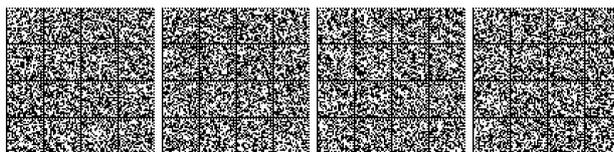
Contro la Regione Lombardia, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 17 luglio 2017, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 29 del 21 luglio 2017, n. 29, recante «Gestione faunistico-venatoria del cinghiale e recupero degli ungulati feriti» come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 15 settembre 2017.

*Premessa.*

In data 21 luglio 2017, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 29/2017 la legge regionale n. 19 del 17 luglio 2017, recante «Gestione faunistico-venatoria del cinghiale e recupero degli ungulati feriti».

Il provvedimento in esame, all'art. 3, commi 1 e 3, si pone in contrasto con norme poste dallo Stato nella disciplina di aree protette contenute nella legge statale n. 394 del 6 dicembre 1991, «Legge quadro sulle aree protette», da ascrivere alla competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema...» di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

Pertanto, con il presente atto, si impugna la legge regionale della Regione Campania n. 19/2017, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di



## DIRITTO

*I. Quanto all'art. 3, comma 1, della legge regionale - Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.*

La norma in rubrica dispone: «La Giunta regionale, sentiti la Provincia di Sondrio e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), entro novanta giorni dall'approvazione del provvedimento di cui all'art. 2, delibera le modalità di gestione del cinghiale sull'intero territorio regionale anche mediante la definizione dei criteri per il calcolo delle densità obiettivo, la determinazione di modalità e tempistiche per l'attuazione del prelievo venatorio e del controllo, nonché le modalità per il monitoraggio dei risultati conseguiti».

Il riferimento contenuto in tale disposizione all'«intero territorio regionale» comporta che il relativo ambito di applicazione comprenda anche il territorio delle aree protette, nazionali e regionali.

Ciò trova conferma nel successivo comma 3 dello stesso art. 3, ai sensi del quale «per il territorio delle aree protette di cui all'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 394/1991 e di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) e c), della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale), le densità obiettivo sono definite d'intesa con i relativi enti gestori».

La norma in parola, nella parte in cui si applica anche alle aree protette nazionali, si pone in palese contrasto con il disposto dell'art. 11, commi 1, 3 e 4, della legge n. 394 del 1991, nella quale si è estrinsecata — come già riferito in premessa — la potestà legislativa nazionale cui è riservata, in via esclusiva, la materia.

Infatti, mentre il comma 1 dell'art. 11 cit. affida al regolamento del parco il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco», la disposizione che qui si contesta prevede che sia la giunta regionale a disciplinare «modalità e tempistiche per l'attuazione del prelievo venatorio e del controllo, nonché le modalità per il monitoraggio dei risultati conseguiti».

Ancora, il contrasto con le previsioni di legge statale è evidenziato anche dalla considerazione dei successivi commi 3 e 4 che dispongono — rispettivamente: il primo: «salvo quanto previsto dal comma 5, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat», vietando «in particolare» (...) «la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali»; la seconda, invece «Il regolamento del parco stabilisce altresì le eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3».

La disposizione di legge regionale che qui si contesta, invece:

a) consente, implicitamente ma del tutto chiaramente, la caccia (il «prelievo venatorio»), nei territori dei Parchi nazionali, vietata dalla norma statale sopra citata;

b) invade un ambito che — come giù evidenziato — la normativa statale in materia di aree protette affida in via esclusiva al regolamento del Parco.

I sopra richiamati motivi di contrasto con le previsioni di legge statale si traducono, per le ragioni già più sopra evidenziate, in altrettante ragioni di illegittimità costituzionale della norma regionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

I.2) Analoghe ragioni di incostituzionalità, inoltre, affliggono la disposizione in questione nella parte in cui si applica ad aree protette regionali, in virtù del suo contrasto con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991.

Tale ultima disposizione infatti, prevede:

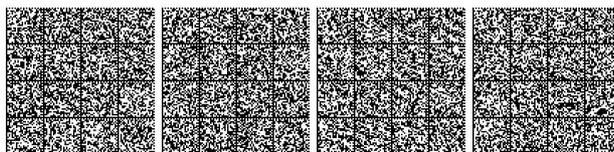
a) «nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici»;

b) «detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco ...».

Da qui, dunque, un'ulteriore ragione di incostituzionalità della norma regionale, analoga a quella illustrata al punto che precede, anch'essa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

*II. Quanto all'art. 3, comma 3 - Violazione degli articoli 117, comma 2, lettera s) e 118, commi 1 e 2 della Costituzione.*

La norma in rubrica dispone: «per il territorio delle aree protette di cui all'art. 2, commi 1 e 3, della legge n. 394/1991 e di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) e c), della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (...), le densità obiettivo sono definite d'intesa con i relativi enti gestori», ponendosi così in contrasto con le previsioni della legge n. 394 del 1991, che affida chiaramente agli enti parco, o comunque ai soggetti gestori delle aree protette, tali funzioni amministrative di tipo gestorio in attuazione dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., nonché quale previsione di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost.



In tal senso depone, inequivocabilmente, l'art. 1, comma 3, di detta legge (ribadito peraltro dal successivo comma 4) che esplicitamente individua nella disciplina dal medesimo dettata lo «speciale regime (...) di gestione», cui i territori delle aree protette sono sottoposti.

Tale speciale regime di gestione, in particolare per i Parchi nazionali, è imperniato — dal punto di vista del soggetto titolato allo svolgimento dell'attività di gestione — sull'Ente Parco, individuato e disciplinato dall'art. 9, e — dal punto di vista funzionale — sul Piano del Parco, di cui all'art. 12.

Ancora, nello stesso senso depone l'art. 29 della legge n. 394 del 1991, che affida agli organismi gestori delle aree protette speciali poteri di controllo sulla conformità delle attività realizzate all'interno delle medesime rispetto al regolamento, al Piano, o al nulla osta.

L'art. 11, comma 4, della legge n. 394 del 1991, prevede che gli «eventuali prelievi faunistici» e gli altrettanto eventuali «abbattimenti selettivi», che siano «necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco», «devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco ed essere attuati dal personale dell'Ente parco o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso».

È dunque evidente che la legge statale affida specificamente agli enti Parco la funzione in questione.

Non può dunque essere la Regione a provvedere ad individuare la densità-obiettivo della specie cinghiale, poiché — una volta individuata quest'ultima — la decisione di procedere a prelievi e abbattimenti sarebbe meramente esecutiva di una decisione assunta da un soggetto diverso da quello competente in base alla legge dello Stato.

Ad evitare l'incostituzionalità della disciplina non basta, del resto, la previsione dell'intesa con gli enti gestori delle aree protette: il precetto statale interposto, la cui violazione comporta il contrasto con le norme costituzionali già indicate, prevede che la titolarità della funzione sia in capo a tali enti, i quali devono peraltro poter adottare le proprie determinazioni senza che altra amministrazione (nella specie, quella regionale) abbia un potere di co-decisione.

La menzionata ragione di incostituzionalità non riguarda soltanto le aree protette nazionali, ma anche quelle regionali.

Rileva qui, ancora una volta, il già richiamato art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991: anche tale disposizione, infatti, prevede che gli eventuali «prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici» debbano avvenire «per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

Si ripropongono qui le medesime considerazioni riportate sopra con riferimento ai Parchi nazionali.

Per tutte le suesposte ragioni, la legge regionale Lombardia n. 19/2017 deve essere dichiarata incostituzionale.

*P.Q.M.*

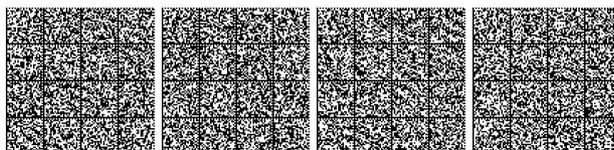
*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, l'art. 3, commi 1 e 3 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 17 luglio 2017, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 29 del 21 luglio 2017, n. 29, recante «Gestione faunistico-venatoria del cinghiale e recupero degli ungulati feriti» come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 15 settembre 2017.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017;
2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Roma, 18 settembre 2017

*L'Avvocato dello Stato: Russo*



n. 77

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Paesaggio - Norme della Regione Basilicata - Variante al piano territoriale di coordinamento del Pollino - Norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Basilicata - Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo - Ipotesi di esclusione dai divieti previsti - Deroghe ai limiti di distanze per gli interventi di ampliamento di pertinenze della residenza - Mutamento delle destinazioni d'uso a residenza.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili - Criteri e modalità per l'inserimento nel paesaggio e sul territorio.**

**Sanità - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private - Proroga dei termini per gli adeguamenti strutturali - Strutture sociosanitarie - Regime di autorizzazione e di accreditamento - Utilizzabilità per le strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il Servizio sanitario nazionale o in rapporto con altre strutture private accreditate con il Servizio sanitario nazionale - Prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale - Non computabilità per il raggiungimento dei tetti di spesa di determinate prestazioni di alta complessità.**

**Gioco e scommesse - Norme della Regione Basilicata - Autorizzazione all'esercizio delle sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco - Distanze minime da luoghi sensibili.**

**Demanio - Norme della Regione Basilicata - Rilascio di concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie.**

– Legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20, 23, 26, 30, 45 e 46.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 3, 4, 5, 8, 12 (indicato come 9 per errore materiale), 13, 20, 23, 26, 30, 33, 45 e 46 della legge regionale 24 luglio 2017, n. 19, recante «Collegato alla legge di stabilità regionale 2017», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 23 settembre 2017.

Sul B.U.R. della Regione Basilicata n. 28 del 25 luglio 2017 è stata pubblicata la legge regionale 24 luglio 2017, n. 19, recante «Collegato alla legge di stabilità regionale 2017», composta di n. 67 articoli.

Il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni contenute negli articoli 3, 4, 5, 8, 12 (indicato come 9 per errore materiale), 13, 20, 23, 26, 30, 33, 45 e 46 siano illegittime per contrasto con diverse disposizioni costituzionali (indicate in relazione a ciascun articolo impugnato); pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

#### MOTIVI

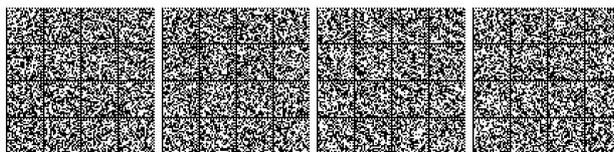
Art. 3 («Legge regionale 5 luglio 2002, n. 24» «Variante generale al piano territoriale di coordinamento del Pollino. Modifica alla Normativa Tecnica allegata al Piano Territoriale di Coordinamento del Pollino»).

1. All'art. 10 - Zona C3 Paesaggi di rilevante interesse (PI) è aggiunto il seguente comma:

«5) zona S2 Nel Comune di Episcopia in località Demanio nei pressi della Strada statale n. 653 «Sinnica» nel foglio di mappa n. 15 particelle 7, 470, 562/a è consentita la realizzazione di un distributore carburanti con annesso fabbricato per le attività di servizio all'impianto da realizzare con gli indici di seguito riportati:

Indice fondiario pari a 0,10 mc/mq.

Altezza massima H= 3,50 mt.».



La disposizione va a modificare (aggiungendo un comma) l'art. 10 della legge regionale n. 24/2002 (in realtà l'indicazione della legge regionale n. 24/2002, che non contiene un articolo 10, appare il frutto di un errore materiale; il riferimento corretto deve intendersi alla legge regionale n. 27/2006, anch'essa recante «Variante normativa al Piano di Coordinamento Territoriale del Pollino»), relativa alla variante al Piano Territoriale di Coordinamento del Pollino.

La disposizione si pone in contrasto con l'art. 117 Cost., in quanto non rispetta le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali (decreto legislativo n. 42/2004) laddove si prevede espressamente una concertazione con lo Stato.

Occorre inoltre considerare che il Piano Territoriale di coordinamento del Pollino ha valenza di piano paesistico, per il cui aggiornamento l'art. 156 del decreto legislativo n. 42/2004 prevede (comma 3) che «Le regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall'art. 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'art. 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici».

Ed infatti, in attuazione di tale disposizione è stato sottoscritto il 14 settembre 2011 il Protocollo d'Intesa tra il M.I.B.A.C., il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con la Regione Basilicata per la definizione congiunta del Piano Paesaggistico Regionale.

In attuazione dell'art. 5 del Protocollo è stato poi istituito un Comitato tecnico con determina regionale n. 7502 del 19 settembre 2012.

Con la disposizione impugnata la Regione ha omesso di dare applicazione agli accordi recepiti nei provvedimenti suindicati con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

È opportuno ricordare al riguardo che la Corte ha precisato come la normativa in materia «per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge o di specifico provvedimento, non può, in alcun modo e in nessun caso, discendere da una disposizione di legge regionale, dovendo invece, costituire oggetto di specifico accordo tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali, secondo quanto previsto, in materia, dagli articoli 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che sanciscono il principio inderogabile della pianificazione congiunta e che risultano, nel caso, palesemente violati. Né la circostanza che in Liguria sia in vigore il Piano territoriale di coordinamento paesistico, adottato con delibera del Consiglio regionale 25 febbraio 1990, n. 6, e non il piano paesaggistico previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, vale a giustificare la detta violazione. Ciò, in quanto la disciplina regionale, anche se di dettaglio o meramente transitoria, non può derogare in senso peggiorativo rispetto alla disciplina statale in materia e deve garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (così le già citate sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013)» (sentenza n. 210/2016).

Art. 4 (Modifiche all'art. 57 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4 «Collegato alla legge di stabilità regionale 2015» e s.m.i.).

1. L'art. 57 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4 aggiunto al primo capoverso della nota (l) all'art. 36 delle norme tecniche attuative del Piano territoriale paesistico del Metapontino, approvato con legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3, è così sostituito:

«Ove le aree di cui al precedente comma non appartengano al demanio marittimo ovvero siano interessate da contestazioni da parte di soggetti privati che ne reclamino la proprietà, ovvero nei casi in cui dette aree non risultino disponibili perché già adibite ad uso pubblico di parcheggio o perché interessate da fitta vegetazione oggetto di specifica tutela ambientale regionale, la localizzazione delle strutture per la balneazione può essere consentita sull'arenile, in deroga a quanto stabilito all'art. 14, a condizione che:

a) le strutture abbiano caratteristiche di facile amovibilità, rispettino i parametri dimensionali e utilizzino i materiali previsti nel Piano regionale di utilizzazione delle aree demaniali marittime approvato con delib. C.R. n. 940/2005;

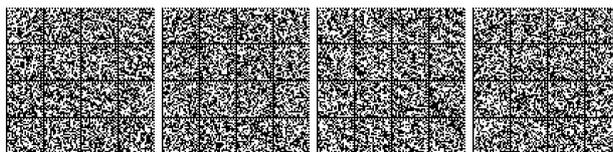
b) il progetto sia accompagnato da uno studio di valutazione dei rischi da mareggiate;

c) il richiedente assuma interamente a suo carico ogni responsabilità per eventuali danni provocati da eventi meteomarini.

Le deroghe di cui al precedente capoverso sono consentite a condizione che i siti interessati abbiano quota idonea a fini di prevenzione da rischi da fenomeni meteomarini.»

La disposizione sostituisce un articolo delle Norme Tecniche attuative del Piano territoriale paesistico del Metapontino, disciplinando l'uso dell'arenile vincolato (300 mt. dalla linea di battigia) per la realizzazione di strutture per la balneazione.

Come per l'art. 3 anche in questo caso non vi è stata alcuna concertazione con il M.I.B.A.C., nè è stata seguita la procedura di cui al protocollo d'intesa 14 settembre 2011.



Da ciò la incostituzionalità della norma per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost.

Art. 5 («Interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abitativo»). — 1. In caso di interventi edilizi realizzati in assenza di idoneo titolo abitativo, o in difformità da esso, di cui al comma 2 dell'art. 34 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, i Comuni, con motivata decisione autorizzano il completamento funzionale ai fini dell'agibilità/abitabilità delle opere realizzate, qualora sussistano le seguenti condizioni:

a) sia stato riconosciuto che il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile in quanto la demolizione delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti e sia stata pagata la relativa sanzione;

b) il mancato completamento delle opere costituisce pregiudizio al decoro e/o alla qualità urbana dell'area e il completamento funzionale costituisce oggetto di un apposito progetto sul quale si esprime l'ufficio tecnico comunale;

c) le opere abusive, nel caso di immobili o aree tutelate paesaggisticamente, non costituiscono elemento detrattore alla corretta fruizione del paesaggio e sia stato già espresso parere favorevole alla loro esecuzione o conservazione da parte delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo.

2. Le disposizioni di cui alla presente norma entrano in vigore dopo 120 giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.

La disposizione si pone in contrasto con gli articoli 31, 33, 34 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»).

In particolare, in base agli articoli 31 e 33 del citato decreto del Presidente della Repubblica, è sempre prevista la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi in caso di interventi eseguiti in assenza o difformità del permesso di costruire.

La sostituzione di tali sanzioni ripristinatorie con una sanzione pecuniaria, è prevista nei soli casi di cui all'art. 33 comma 2(1).

La sanatoria è invece consentita (art. 36) solo «se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (art. 36, comma 1).

Orbene, la disposizione impugnata si pone in contrasto con le citate disposizioni in quanto:

a) introduce nuove ipotesi in cui è possibile sostituire la demolizione con una sanzione pecuniaria;

b) introduce nuove ipotesi di sanatoria degli abusi edilizi, diversi da quelli previsti dall'art. 36 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

La norma va quindi ad incidere sulla materia «governo del Territorio» ex art. 117, comma 3 Cost., nel cui ambito spetta alle regioni la sola adozione di una disciplina di dettaglio nel rispetto dei principi fondamentali di stabilità delle leggi dello Stato (sentenze n. 233/2015, 102 e 277/2013).

In particolare, nella sentenza n. 233/2015 (emessa in fattispecie analoga), la Corte ha precisato che:

«In tema di condono edilizio “straordinario”, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'*an*, al quando e al *quantum*: la decisione sul se disporre, nell'intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005).

Nel rispetto di tali scelte di principio, competono alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004).

Ne consegue che le norme impuginate si pongono in contrasto con i consolidati principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

(1) Art. 32 comma 2: «Qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il dirigente o il responsabile dell'ufficio irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, e con riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione, con la esclusione, per i comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A/1 delle categorie non comprese nell'art. 16 della medesima legge. Per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato a cura dell'agenzia del territorio».



Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale».

La disposizione impugnata viola inoltre anche l'art. 117, comma 2, lettera l) Cost. che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, nonché l'art. 25 comma 2 Cost. contenente una riserva di legge (statale) in materia penale; inoltre si pone anche in contrasto con l'art. 3 Cost. per irragionevolezza.

Ciò in quanto ai sensi dell'art. 45 comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 «Il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti», mentre per il successivo art. 46 comma «Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù».

Art. 8 («Integrazione all'art. 6 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» e s.m.i.»).

1. All'art. 6 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale 3 dicembre 2012, n. 25 è aggiunto il seguente comma:

«4-bis. Sono esclusi dai divieti elencati nel precedente comma 4 i comuni che prima dell'entrata in vigore della legge erano già muniti di Piani paesistici e per tale casistica si applicano le norme di attuazione dei predetti piani.».

La disposizione introducendo un ulteriore comma (4-bis) all'art. 6 della legge regionale n. 25/2009(2), esclude dai divieti previsti dal comma 4 dell'art. 6, consentendo, per tutti i comuni che prima della legge risultavano muniti di Piani Paesaggistici, gli interventi di ampliamento, di rinnovamento nonché gli interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente di cui alla legge regionale n. 25/2009, precedentemente non consentiti dalla legge medesima su edifici che risultassero:

- a) realizzati in assenza di titolo abilitativo;
- b) ubicati in aree a vincolo di inedificabilità assoluta previste negli strumenti di pianificazione paesaggistica ed urbanistica vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;
- c) definiti beni culturali ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo n. 42/2004;
- d) ubicati in aree dichiarate intrasformabili per l'uso insediativo (residenziale, produttive, commerciale e del terziario) dei rispettivi piani paesistici;
- e) ricadenti nelle aree indicate all'art. 142, comma 1, lettera l), del decreto legislativo n. 42/2004, limitatamente alla zona I delle aree destinate a parco, di elevato interesse naturalistico e paesaggistico, e nelle aree a riserve naturali nazionali e riserve integrali regionali;
- f) ubicati in ambiti a rischio idrogeologico ed idraulico come riportati nei Piani Stralcio redatti dalle Autorità di Bacino competenti sul territorio regionale.

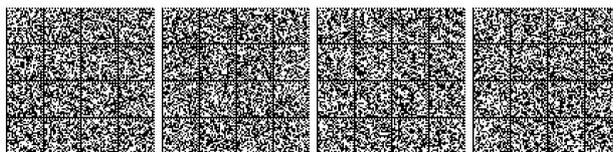
Anche in questo caso, al pari dell'art. 3, la norma appare illegittima per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. stante l'intervento unilaterale della Regione.

Art. 12 per mero errore materiale indicato come art. 9 («Integrazione all'art. 2 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»» e s.m.i.).

1. All'art. 2 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 e s.m.i. dopo il comma 7-ter è aggiunto il seguente comma:

«7-quater. Gli interventi di ampliamento previsti dal presente articolo nel caso di pertinenze della residenza, fermo restando i limiti stabiliti dalla legge, possono essere realizzati separatamente dall'edificio principale nell'ambito del lotto fondiario. Per tale pertinenza è consentito derogare ai limiti di distanze indicati dagli strumenti urbanistici vigenti, in attuazione dell'art. 2bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, fermo restando quanto previsto

(2) L'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 25/2009 così dispone: « 4. Gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 5 non sono, altresì, consentiti su edifici che risultino: a) realizzati in assenza di titolo abilitativo; b) ubicati in aree a vincolo di inedificabilità assoluta previste negli strumenti di pianificazione paesaggistica ed urbanistica vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge; c) definiti beni culturali ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo n. 42/2004; d) ubicati in aree dichiarate intrasformabili per l'uso insediativo (residenziale, produttive, commerciale e del terziario) dei rispettivi piani paesistici; e) ricadenti nelle aree indicate all'art. 142 comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 42/2004, limitatamente alla zona I delle aree destinate a parco, di elevato interesse naturalistico e paesaggistico, e nelle aree a riserve naturali nazionali e riserve integrali regionali; f) ubicati in ambiti a rischio idrogeologico ed idraulico come riportati nei Piani Stralcio redatti dalle Autorità di Bacino competenti sul territorio regionale.».



dall'art. 873 del codice civile, primo capoverso, e salvo quanto stabilito dall'art. 11, commi 1 e 2 della legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28 è possibile altresì superare di m. 3,10 l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici vigenti.».

Anche tale disposizione (indicata come art. 9 — anch'esso di modifica della legge regionale n. 25/2009 — per errore materiale chiaramente evincibile dalla delibera del C.d.M.) si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. (stante l'intervento unilaterale della Regione) in quanto prevede la possibilità di realizzazione, anche separatamente dall'edificio nell'ambito del lotto fondiario, in deroga ai limiti e distanze stabiliti dagli strumenti urbanistici, prevedendo la possibilità di «altresì superare di m. 3,10 l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici vigenti.».

Art. 13 («Modifica all'art. 5 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 “Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente” e s.m.i.»). — 1. Il comma 1-*quinquies* dell'art. 5 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 e s.m.i. è così sostituito:

«1-*quinquies*. Il mutamento di destinazione d'uso a residenza è consentito per gli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee E, di cui al decreto ministeriale n. 1444/68, sempreché la destinazione d'uso dell'edificio sia già in parte residenziale legittimamente assentita in relazione alla conduzione del fondo agricolo nella misura massima del 30% della superficie residenziale esistente. Sono consentite all'interno delle zone omogenee E, altresì, modifiche di destinazioni d'uso di edifici esistenti per piccole attività di rivendita e degustazione di prodotti agricoli nella misura massima di mq 200, nonché per servizi alle popolazioni rurali. Il mutamento di destinazione d'uso è consentito in tutte le zone il cui piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici.».

La disposizione prevede la possibilità di un mutamento delle destinazioni d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee «E» di cui al decreto ministeriale 1444/1968.

In particolare è previsto che il mutamento sia consentito «in tutte le zone il cui piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici.».

La disposizione appare illegittima nuovamente per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) come nel caso precedente, ma anche per violazione dell'art. 3 Cost. (irragionevolezza) in quanto non si comprende il significato del richiamo alla «declassificazione» di cui non vengono indicati i riferimenti normativi; né può ritenersi che si tratti di concetti giuridici già esistenti e quindi utilizzabili dal legislatore.

Art. 20 («Modifica all'art. 2 della legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 “Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010”»).

1. L'art. 2 della legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. — 1. I criteri e le modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio delle tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili (F.E.R.), sono contenuti nelle Linee guida di cui agli allegati A) e C), nonché negli elaborati di cui all'allegato B) della presente legge e nelle Linee guida regionali per gli impianti con potenza non superiore a 1 MW.

2. Nel caso in cui l'impianto ricada in una zona interessata da più livelli di distanze (buffer) si considera sempre la distanza (buffer) più restrittiva.

3. Nei buffer relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili nel rispetto delle modalità e prescrizioni indicate nel comma 1 del presente articolo.».

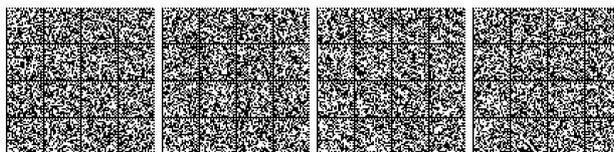
Anche per tale disposizione vale quanto detto in relazione al precedente art. 3 in quanto si tratta di un intervento unilaterale in contrasto con gli impegni assunti in tema di elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale.

La norma introduce elementi di contrasto e contraddittorietà con gli impegni assunti con la sottoscrizione del Protocollo di Intesa per la elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale, e si pone pertanto in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La disposizione viola inoltre anche l'art. 117, comma 3, Cost. in quanto «Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 275 del 2012)» (sentenza n. 189/2014).

Art. 23 («Modifica all'art. 1 della legge regionale 14 ottobre 2008, n. 25 “Disposizioni in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private” e s.m.i.»).

1. All'art. 1, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2008, n. 25 e s.m.i. le parole «entro due anni» sono sostituite dall'espressione: «entro cinque anni».



La disposizione introduce una proroga di tre anni (da 2 a 5) dei termini per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione, di cui alla legge regionale n. 25/2008(3).

In particolare la norma si riferisce alle strutture sanitarie dotate di posti letto, che già erogano prestazioni sanitarie in regime di ricovero ed a quelle dotate di posti residenziali per assistenza riabilitativa ai disabili psichici e psiconeuromotori, nonché alle strutture riabilitative che erogano ai disabili psichici e psiconeuromotori prestazioni in regime ambulatoriale.

Nel disporre detta proroga, peraltro, la disposizione regionale non individua un preciso *dies a quo*, considerato che i termini di cui trattasi decorrono dalla data di comunicazione, da parte della competente Commissione tecnica di valutazione regionale, dell' idoneità del piano di adeguamento.

La proroga così prevista, determinando una dilazione dei termini per l' adeguamento a quelli che sono requisiti minimi richiesti alle strutture sanitarie e sociosanitarie, a garanzia della sicurezza dei cittadini, non risulta conforme alle disposizioni dettate dall' art. 8-ter, comma 4, decreto legislativo n. 502/92 in forza del quale: «L' esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie da parte di strutture pubbliche e private presuppone il possesso dei requisiti minimi, strutturali, tecnologici e organizzativi stabiliti con atto di indirizzo e coordinamento ai sensi dell' art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sulla base dei principi e criteri direttivi previsti dall' art. 8, comma 4, del presente decreto»; la norma dunque richiede che la verifica del possesso dei requisiti minimi autorizzativi venga effettuata prima del rilascio dell' autorizzazione e dell' avvio di qualsivoglia attività.

Considerato che in base alla giurisprudenza della Corte, la competenza regionale in materia di autorizzazione è ricompresa nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», che vincola le regioni al rispetto dei principi fondamentali fissati dalle norme statali, nel caso di specie, si ravvisa una violazione dell' art. 117, comma terzo, Cost.; ed invero, gli articoli 8, comma 4, e 8-ter, del decreto legislativo n. 502/1992 stabiliscono livelli essenziali di sicurezza e qualità che debbono essere soddisfatti da tutte le strutture che intendono effettuare prestazioni sanitarie e la Corte costituzionale ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principi fondamentali che le regioni devono garantire anche indipendentemente dal fatto che una struttura intenda o meno chiedere l' accreditamento.

Art. 26 («strutture sociosanitarie»). — 1. A decorrere dalla data di approvazione del provvedimento definitivo di Giunta regionale previsto dall' art. 21, comma 1 della legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4, a tutte le strutture socio-sanitarie a ciclo residenziale e semiresidenziale si applicano le disposizioni normative contenute nella legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i.

2. Le strutture sociosanitarie di cui alla legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4 e s.m.i. che per effetto del comma 1 rientrano nel campo di applicazione della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. e che hanno in corso, da almeno tre anni, convenzioni o contratti con Aziende sanitarie locali, stipulati previa selezione con procedure di evidenza pubblica si intendono provvisoriamente accreditate per i servizi resi in regime non residenziale, residenziale, semiresidenziale, nelle more della regolamentazione dell' accreditamento istituzionale.

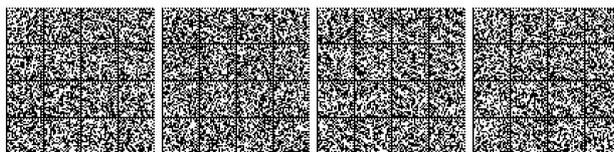
3. Le strutture sociosanitarie di cui alla legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4 e s.m.i. che per effetto del comma 1 rientrano nel campo di applicazione della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. attive alla data di entrata in vigore della presente legge, per continuare a svolgere l' attività, devono presentare, entro 12 mesi dall' entrata in vigore della presente legge, domanda di autorizzazione ai sensi dell' art. 15 della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. e delle disposizioni attuative regionali corredata del piano di adeguamento.

4. Le Aziende sanitarie locali sono autorizzate a stipulare, con le strutture di cui al comma 2, convenzioni o contratti, anche in prosecuzione di quelli in corso, di durata non superiore a 18 mesi. Fino alla scadenza dei predetti 18 mesi le tariffe stabilite dai contratti in essere restano confermate. Nelle more della regolamentazione dell' accreditamento istituzionale, sono sospese le eventuali procedure in corso per l' affidamento dei servizi di cui al comma 2.

5. La regione entro 12 mesi dall' entrata in vigore della presente legge emana i provvedimenti attuativi per la regolamentazione dell' accreditamento istituzionale dei servizi e delle strutture di cui al presente articolo.

La disposizione prevede l' applicazione della disciplina sull' autorizzazione di cui alla legge regionale n. 28/2000 a tutte le strutture sociosanitarie già attive ed operanti, convenzionate con il Servizio sanitario regionale, per le quali, tuttavia, non è ancora conclusa la verifica preventiva dei requisiti minimi. In particolare, laddove consente a tali strutture

(3) L' art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25/2008 ora così dispone: «Allo scopo di consentire il completamento dei processi di adeguamento connessi alle procedure di autorizzazione di cui alla legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. le strutture sanitarie dotate di posti letto, che erogano prestazioni sanitarie in regime di ricovero e quelle dotate di posti residenziali per assistenza riabilitativa ai disabili psichici e psiconeuromotori, e per quelle strutture riabilitative che erogano ai disabili psichici e psiconeuromotori prestazioni in regime ambulatoriale, fatto salvo il possesso dei requisiti minimi generali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, devono eseguire gli adeguamenti di cui all' art. 15, comma 6, lettera a) della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i., entro cinque anni dalla data di comunicazione da parte della Commissione Tecnica Aziendale della adeguatezza del progetto esecutivo con relativo cronoprogramma vincolante per l' ultimazione dei lavori di adeguamento ai requisiti previsti dalla normativa vigente».



già «attive alla data di entrata in vigore della presente legge...» di continuare a svolgere l'attività previa presentazione della domanda di autorizzazione, il comma 3 dell'articolo in esame si pone in contrasto con quanto previsto in materia di autorizzazione dall'art 8-ter del decreto legislativo n. 502/1992, a norma del quale il rilascio dell'autorizzazione e la verifica del possesso dei requisiti minimi precede l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie.

L'art. 26, comma 2, prevede, inoltre, nelle more della regolamentazione dell'accreditamento istituzionale, l'applicazione di un regime di accreditamento provvisorio per le strutture sociosanitarie già convenzionate a seguito di procedura di evidenza pubblica, consentendo alle aziende sanitarie locali di stipulare con le stesse il relativo accordo contrattuale di durata massima di 18 mesi. In ogni caso, tali strutture devono presentare domanda di autorizzazione corredata dal piano di adeguamento ai requisiti minimi autorizzativi.

A tale riguardo si precisa che per l'«accreditamento» occorrono «requisiti ulteriori» (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione (art. 8-quater del decreto legislativo n. 502/1992); come più volte ribadito dalla Corte (sentenza n. 361/2008), i «requisiti ulteriori» di cui all'art. 8-quater citato, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principi fondamentali che le regioni sono tenute a rispettare.

Ne consegue che, laddove la disposizione regionale consente alle strutture di cui trattasi, per le quali non è ancora intervenuta la verifica dei requisiti ulteriori, di stipulare convenzioni con il SSR configura un'ipotesi di accreditamento *ope legis* per strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo dei requisiti predetti.

Si ravvisa, pertanto, una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. per lesione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», stabiliti dal citato art. 8-quater.

Ulteriore analoga violazione è ravvisabile laddove il comma 2 dell'art. 26 prevede il riconoscimento dell'accreditamento provvisorio alle strutture socio-sanitarie di cui alla legge regionale n. 4/2007 in violazione dell'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296/2006 (come da ultimo modificato dal comma 1-bis dell'art. 7, decreto-legge n. 150/2013) secondo cui l'accreditamento provvisorio delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, che consente l'erogazione delle prestazioni, deve cessare entro il 31 ottobre 2014.

Anche a tale riguardo la Corte si è già espressa nel senso di ritenere che il termine finale previsto dalla legislazione statale, all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296/2006, per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, costituisce principio fondamentale della materia che le regioni sono tenute a rispettare.

Art. 30 («Norme di coordinamento e razionalizzazione»). — 1. A fine di ottimizzare la gestione delle liste di attesa per l'accesso dei cittadini alle prestazioni di specialistica ambulatoriale e ai percorsi assistenziali della medicina territoriale, le prescrizioni su ricettario del Servizio sanitario regionale e le prescrizioni su modulistica del Servizio sanitario regionale di piani terapeutici, di ausili e di presidi sanitari, comprese quelle connesse a particolari aree cliniche e patologie, sono operate da:

- a) medici di Medicina generale e Pediatri di libera scelta;
- b) medici di continuità assistenziale;
- c) medici delle strutture pubbliche;
- d) medici operanti presso le strutture accreditate con il Servizio sanitario regionale pubbliche e private.

Alle Aziende sanitarie regionali è affidata l'immediata attuazione di quanto disposto al presente comma, anche attraverso l'adozione di apposite linee guida.

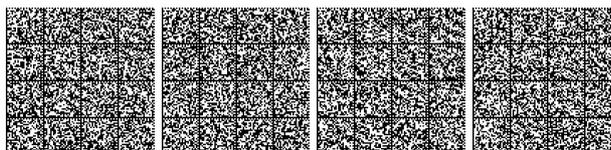
2. Al fine di migliorare l'integrazione tra le strutture accreditate del Servizio sanitario regionale, ferme restanti le disposizioni di cui all'art. 4, comma 7 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 in materia di incompatibilità, le strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale possono altresì avvalersi:

- a) dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il Servizio sanitario nazionale, sempre che questa rientri nell'ambito di accordi e/o protocolli di intesa stipulati con le Aziende del Servizio sanitario regionale di dipendenza;
  - b) dell'opera di medici in rapporto con altre strutture private accreditate con il Servizio sanitario nazionale.
- Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le norme in contrasto con quanto disposto al presente comma.

3. L'art. 4 della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 s.m.i. è così sostituito:

«Art. 4 (Strutture soggette ad autorizzazione). — 1. La realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, sono subordinate al rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229. La presente disposizione vale anche per le strutture e le attività sociosanitarie.

Sono soggette ad autorizzazione tutte le strutture pubbliche e private che esercitano attività sanitaria, compresi i servizi sanitari ed i presidi diagnostici curativi e riabilitativi annessi agli stabilimenti termali, nonché i servizi ambulatoriali decentrati delle case di cura private.



2. L'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie è, altresì, richiesta per gli studi medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, nonché per le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche, svolte anche a favore di soggetti terzi.

3. Non sono soggette ad autorizzazione ai sensi della presente legge:

a) gli studi medici, singoli o associati, o di altre professioni sanitarie individuate dai regolamenti del Ministro della sanità, in attuazione dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni ovvero quelle strutture in cui il medico o le o le altre professioni sanitarie esercitano la propria attività attraverso procedure che non comportino rischio per la sicurezza dei pazienti;

b) le strutture sanitarie destinate in via sperimentale o definitiva a sede delle Unità Territoriali di Assistenza Primaria (UTAP).

4. La giunta regionale emana direttive per la specificazione dei casi di cui al comma precedente.»

La disposizione disattende il principio generale di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, sancito dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412/1991, a norma del quale:

«Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale. Il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso. [...] L'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego, purché espletato fuori dall'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale. Le disposizioni del presente comma si applicano anche al personale di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 [...]».

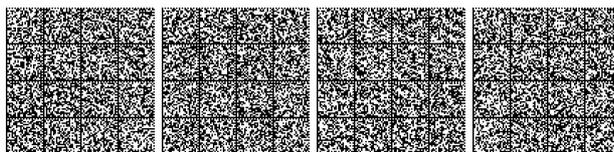
La portata del principio generale dell'unicità del rapporto di lavoro con il SSN è stata in plurime occasioni esaminata dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sentenze nn. 2430/2003 e 4463/2004), che ha chiarito come il principio in questione debba essere inteso estensivamente, essendo proprio «sia dei rapporti di lavoro alle dipendenze di strutture pubbliche o private in qualsiasi maniera convenzionate, sia dei rapporti libero-professionali in regime di convenzione, sia dell'esercizio di attività professionale, ancorché autonoma, presso una struttura privata convenzionata. Si tratta di un principio che ha carattere oggettivo ed assoluto, per cui il divieto di svolgere attività professionale in strutture convenzionate opera ancorché l'attività sia svolta stabilendo un rapporto diretto con il paziente o in un'unità operativa non convenzionata della stessa struttura, nonché in strutture convenzionate in discipline diversa da quella nella quale il medico presta servizio» (Cfr. Cons. Stato, sentenza n. 2430/2003).

Nel senso che l'incompatibilità derivante dal divieto di cui sopra è assoluta ed opera nei confronti di qualsiasi altra attività, depone anche la finalità della norma diretta a «garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico» (in tal senso, Corte costituzionale sentenza n. 457/1993).

Al riguardo, si osserva, altresì, come la *ratio* giustificativa del divieto recato dall'art 4, comma 7, della citata legge n. 412/1991, possa rinvenirsi anche nel comma 1 dell'art 98 Cost., che giustifica, appunto, un divieto — poi diversamente specificato dal legislatore quanto alle fattispecie concrete e alle conseguenze sul rapporto di pubblico impiego — allo svolgimento di rapporti idonei ad inficiare il principio dell'«esclusivo servizio della Nazione» che appare caratterizzare, con connotati di rilievo ordinamentale, la natura stessa del rapporto di lavoro di cui trattasi. Ed infatti, l'art. 4, comma 7, della citata legge n. 412/91 svolge una funzione di valorizzazione del perseguimento dei fini di pubblico interesse — cui l'Amministrazione pubblica è istituzionalmente preposta —, che potrebbe, essere inficiato dalla compresenza di altri rapporti, suscettibili di determinare una concorrente tensione, nella persona del dipendente, verso interessi quanto meno «diversi» dall'interesse collettivo, che viene postulato di esclusiva riferibilità per il soggetto incardinato nella pubblica amministrazione.

Occorre infine rilevare come l'art. 1, comma 5, della legge n. 662/1996 dispone che le incompatibilità previste dall'art. 4, comma 7, della legge n. 412/1991 si riferiscono anche alle strutture sanitarie private accreditate.

Alla luce di quanto sopra esposto, l'art. 30, comma 2, della legge regionale in esame, laddove sembra consentire una duplicità di rapporti che, invece, l'art 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991 intende chiaramente scongiurare, viola il principio di unicità del rapporto del personale medico del SSN, che si pone, nella materia concorrente della tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quale principio fondamentale, in quanto costituisce un ele-



mento tra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto di lavoro con il personale sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria, posto, peraltro, a presidio dell'efficienza e della funzionalità operativa del servizio sanitario pubblico.

Ai medesimi rilievi di incostituzionalità, a maggior ragione, si giunge a voler individuare il pertinente titolo di competenza nella materia di competenza esclusiva statale «della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*) Cost., tenuto conto che il contemporaneo esercizio da parte di un medico presso più strutture private accreditate potrebbe spiegare effetti negativi sulla qualità dell'attività assistenziale erogata e, al contempo, impedire l'effettivo espletamento della funzione ausiliaria rispetto alle strutture pubbliche che i soggetti accreditati sono chiamati a svolgere (*cf.*, in tal senso, Corte costituzionale sentenza n. 457 del 23 dicembre 1993).

Art. 33 («Mobilità interregionale attiva»). — 1. In riferimento alle prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale dalle strutture sanitarie accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario regionale, coerentemente con quanto definito in sede di Conferenza delle regioni, anche ai fini della sottoscrizione degli accordi interregionali per la compensazione della mobilità sanitaria, non sono computabili per il raggiungimento dei tetti di spesa le seguenti prestazioni:

a) relativamente alle attività di ricovero, i DRG di alta complessità;

b) relativamente alle attività di specialistica ambulatoriale (ex art. 25 della legge n. 833/1978), le prestazioni trasferite da regime ospedaliero a regime ambulatoriale e quelle considerabili salva-vita definite critiche dal Piano nazionale di Governo delle liste di attesa per il triennio 2010-2012 (punto 3.1 del Piano, intesa Stato-regioni del 28 ottobre 2010).

La disposizione (relativa alla mobilità regionale interattiva in materia sanitaria), con riferimento all'esclusione dai tetti di spesa delle prestazioni di alta complessità, si pone in contrasto con la legislazione nazionale, in quanto ai sensi dell'articolo 1, comma 574, della legge n. 208/2015, le regioni possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliere di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale le prestazioni in deroga ai limiti previsti, ma al fine di garantire, in ogni caso, invarianza del effetto finanziario connesso alla deroga di cui al periodo precedente, le stesse devono provvedere ad adottare misure alternative, volte, in particolare, a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario e in riabilitazione e lungodegenza, acquistate dagli erogatori privati accreditati, in misura tale da assicurare il rispetto degli obiettivi di riduzione di cui al decreto-legge n. 95/2012.

Il predetto obiettivo finanziario può essere anche assicurato attraverso misure alternative a valere su altre aree della spesa sanitaria. Nella legge in esame non si rinvenivano le modalità di compensazione.

Inoltre, con l'articolo in esame, si dispone, prima di qualsiasi accordo di confine sottoscritto, una deroga alla produzione di prestazioni rese in mobilità. Si rileva al riguardo che, ai sensi del decreto ministeriale n. 70/2015, i posti letto riservati alla mobilità attiva sono già compresi nella programmazione regionale che peraltro deve essere approvata ai sensi dell'articolo 1, comma 541, lettera *e*), della legge n. 208/2015, dal Tavolo di verifica degli adempimenti e dal Comitato LEA, e qualsiasi modifica potrà avvenire solo a seguito di accordi di confine già stipulati, al fine di garantire la compatibilità a livello nazionale.

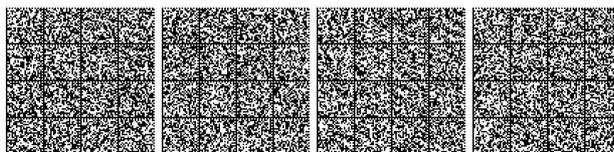
Con riferimento all'esclusione delle altre tipologie di prestazioni dal tetto di spesa, la norma si pone in contrasto con la legislazione vigente, in quanto non sono previste tali esclusioni, passibili di determinare oneri aggiuntivi e non coperti.

Per quanto esposto l'art. 33 è in contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria quale principio di coordinamento della finanza pubblica, nonché con l'art. 81, terzo comma della Costituzione sotto il profilo della mancata copertura finanziaria.

Art. 45 («Modifica all'art. 6 della legge regionale 27 ottobre 2014, n. 30 «Misure per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo patologico (G.A.P.)» e s.m.i.»).

1. All'art. 6, comma 2 della legge regionale 27 ottobre 2014, n. 30 e s.m.i., dopo le parole «nel caso di ubicazioni in un raggio», sopprimere la parola «non».

2. Il precedente comma non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.



La disposizione modifica l'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 30/2014 in materia di autorizzazione all'esercizio delle sale da gioco e all'istallazione di apparecchi da gioco entro la distanza di 500 metri dai luoghi sensibili. Tale disposizione risulta non in linea con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 201, in base alla quale in sede di conferenza unificata sono definite le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le intese raggiunte in conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

La norma in esame è pertanto illegittima per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*) della Costituzione in materia di ordine e sicurezza.

Art. 46 («Modifica all'art. 76 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 “Legge di stabilità regionale 2015”»).

1. All'art. 76 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«1-*bis*. In deroga a quanto stabilito dall'art. 34 della legge regionale 2 febbraio 2006, n. 1, possono altresì essere rilasciate concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie al fine di realizzare strutture stagionali attrezzate per l'accoglienza e il godimento del mare.».

2. All'art. 76 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 il comma 2 è così sostituito:

«2. Alla autorizzazione e/o concessione demaniale di cui al comma 1 e 1-*bis* provvede il dirigente del competente ufficio demanio a richiesta degli interessati e previa verifica delle condizioni necessarie per potersi impiantare le strutture di che trattasi nel numero massimo di una per ogni comune qualora non vi siano stabilimenti balneari già adeguati all'accoglienza dei disabili.».

La disposizione modifica l'art. 76 della legge regionale n. 5/2015, aggiungendo il comma 1-*bis* secondo cui: «In deroga a quanto stabilito dall'art. 34 della legge regionale n. 1/2006, possono altresì essere rilasciate concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai comuni o alle Associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie al fine di realizzare strutture stagionali attrezzate per l'accoglienza e il godimento del mare».

La norma, non contemplando espressamente procedure selettive per l'individuazione del soggetto titolare delle concessioni demaniali marittime in argomento — verosimilmente di carattere turistico-ricreativo, come desumibile in base al precedente comma 1 del medesimo art. 76 e all'art. 34 della richiamata legge regionale n. 11/2006 — non appare in linea con l'art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, essendo il demanio marittimo considerato «risorsa scarsa».

Pertanto, la norma in rassegna si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione, rispettivamente, agli obblighi posti dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e alla materia della tutela della concorrenza.

*P.Q.M.*

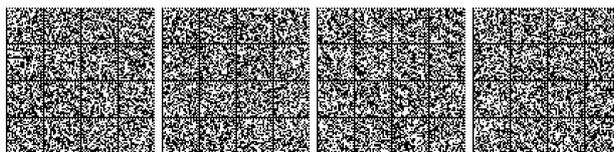
*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20, 23, 26, 30, 33, 45 e 46 della legge regionale Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 settembre 2017.

Roma, 25 settembre 2017

*L'Avvocato dello Stato: DE BELLIS*



N. 157

*Ordinanza del 30 giugno 2017 del Giudice di pace di Avezzano  
nel procedimento civile promosso da C. M. E. contro UnipolSai Assicurazioni spa*

**Responsabilità civile - Risarcimento per i danni causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per i quali vi è obbligo di assicurazione - Sinistro causato da veicolo o natante non identificato - Estensione del risarcimento ai danni alle cose solo in caso di danni gravi alla persona.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), art. 283, comma 2, come modificato dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198 [ art. 1, comma 9, lett. b)]

UFFICIO GIUDICE DI PACE AVEZZANO

L'Ufficio del giudice di pace di Avezzano in persona del g.d.p. avv. Gabriele Di Girolamo ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nella causa civile iscritta al n. 1588/16 r.g. promossa da C. M. E., codice fiscale ..., residente a ... (CE) ed elettivamente domiciliata a ... in ... presso lo studio dell'avv. Massimo Amato, che difende ed assiste in forza di procura speciale in calce all'atto di citazione;

Contro UnipolSai, p.i.: 00818570012, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, quale gestore per la Regione Abruzzo del Fondo di garanzia delle vittime stradali, presso la Consap S.p.A., corrente a Bologna, rappresentata e difesa dell'avv. Mario Antonio Rossi ed elettivamente domiciliata ad Avezzano in via Amendola, 24, presso lo studio dell'avv. Gianluca Tarquini.

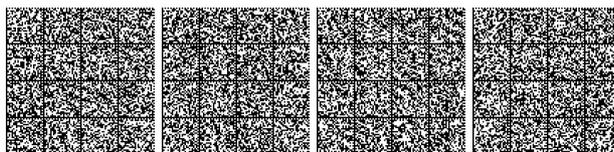
IN FATTO

Con atto di citazione notificato in data 21 ottobre 2016, C. M. E. che chiedeva una somma di danaro a titolo di risarcimento di danni patrimoniali sul veicolo tg. ... di sua proprietà e condotto, al momento del sinistro con un altro veicolo rimasto sconosciuto, da S. G.

La convenuta società assicuratrice nel proprio atto di costituzione e risposta chiedeva l'inammissibilità della domanda attrice, ai sensi dell'art. 283, comma 2, decreto legislativo n. 209/2005 secondo cui «Nel caso di cui al comma 1, lettera a), il risarcimento è dovuto solo per i danni alla persona. In caso di danni gravi alla persona, il risarcimento è dovuto anche per i danni alle cose, il cui ammontare sia superiore all'importo di euro 500, per la parte eccedente tale ammontare ...».

Nel giudizio promosso dalla conducente del veicolo per il riconoscimento del danno non patrimoniale, le è stata riconosciuta, con sentenza del G.d.P. di Avezzano del 14 febbraio 2017, la percentuale dell'1% per il danno biologico permanente. Ne discende che la proprietaria dell'auto oggetto del sinistro non avrebbe alcun diritto risarcitorio per i danni patrimoniali subiti, in quanto la S. G., non ha riportato «danni gravi», così come richiesto dall'art. 283, comma 2, decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.

La norma in questione non ha dato alcuna definizione di «danni gravi»; tale lacuna è stata colmata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione ricorrendo a tradizionali strumenti ermeneutici precisando che «È principio dettato dalla logica, prima che dalla scienza del diritto, quello secondo cui una norma inserita in un testo normativo organico debba essere, in caso di incertezza, illuminata dagli altri precetti contenuti nel testo cui appartiene, piuttosto che alle regole ad esso estranee». In ragione di tale principio, la Corte di Cassazione con pronuncia del 27 novembre 2015, n. 24214, ha precisato che per «danni gravi» devono intendersi quelle relative alle macrolesioni, cioè aventi una percentuale di danno biologico permanente eccedente il 9% di invalidità permanente ai sensi dell'art. 138 del decreto legislativo. Inoltre la stessa giurisprudenza di legittimità giustifica tale interpretazione sulla base che i danni gravi alla persona hanno un impatto quasi del tutto inesistente di rischio di frode. Tale interpretazione, tuttavia, non convince, sia perché il danno patrimoniale non può essere vincolato al danno biologico, sia perché il danno patrimoniale al veicolo, come è noto, consiste in sostituzione di pezzi danneggiati, specie se inerenti alle parti meccaniche che attualmente sono costituite in gran parte da centraline elettroniche, il cui costo è ragguardevole.



Lo scrivente, avuto riguardo al caso in esame, ritiene che la questione prospettata sia rilevante, in quanto a fronte della presenza di microlesioni del conducente non proprietario del veicolo a seguito di un sinistro, questi non potrà vedersi risarcito il danno patrimoniale subito; danno che potrà avere una entità patrimoniale anche notevole, a prescindere del danno biologico subito dal conducente.

Per tali ragioni, lo scrivente ritiene soddisfatto il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata.

### *Non manifesta infondatezza*

#### *Violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione.*

Per ritenere l'art. 283, decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, modificato dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198, conforme alla Costituzione, occorrerebbe affermare la diversa posizione che il legislatore ha riservato al proprietario, il cui veicolo sia danneggiato da un'auto rimasta sconosciuta con conducente gravemente leso (Cass. 27 novembre 2015, n. 242149, ed il proprietario il cui veicolo sia danneggiato da un'auto pirata con conducente non gravemente leso, non violi alcun precetto costituzionale.

Il *vulnus* legislativo e l'interpretazione della citata giurisprudenza di legittimità ledono il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, ponendo i proprietari di un veicolo danneggiato da un'auto rimasta sconosciuta su un piano di disuguaglianza fra loro, consentendo il riconoscimento risarcitorio patrimoniale esclusivamente al proprietario dell'auto che avrà la «fortuna» di avere il conducente del proprio veicolo gravemente lesionato.

È del tutto evidente, alla luce di quanto sopra, come il disposto normativo si presti a tale censura in quanto l'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana prevede che il compito della Repubblica è rimuovere, non già creare, ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscano il pieno sviluppo della persona umana.

Peraltro il disposto, della cui costituzionalità si dubita, lede altresì l'art. 2 della Costituzione che sancisce il valore assoluto della persona umana, frustrando uno dei diritti fondamentali dell'individuo.

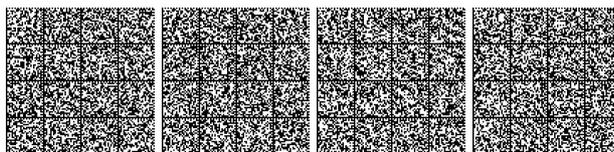
#### *Violazione dell'art. 24 della Costituzione.*

L'ingiustificato ostacolo imposto per la tutela dei diritti del cittadino nella sola sede giurisdizionale contrasta con l'art. 24 della Carta costituzionale, che espressamente prevede che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi ed aggiungere che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

La sola lettura della norma costituzionale fa apparire palese il netto contrasto tra questa norma e l'art. 283, comma 2, decreto legislativo 7 settembre 2009, n. 209, modificato con decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198. La condizione, infatti, dell'ammissibilità al risarcimento del danno al veicolo il cui conducente rimanga gravemente lesionato a causa di un veicolo rimasto sconosciuto, oltre a rappresentare un ingiustificato, quanto ingiusto svantaggio per il danneggiato, lede gravemente il diritto di difesa, rispetto al proprietario del veicolo danneggiato il cui conducente ha riportato solo lievi lesioni.

Peraltro è indubbio che l'art. 283, comma 2, decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, modificato con decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198, induce il proprietario danneggiato da auto pirata, in caso di lesioni lievi al conducente del veicolo, a dover desistere dal tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale, così sottraendo l'unico mezzo di tutela a sua disposizione ed invitandolo a presentare una richiesta stragiudiziale all'impresa designata a norma dell'art. 286, decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, per la liquidazione dei sinistri a carico del «Fondo di Garanzia Vittime della Strada» per la tutela dei propri diritti, che, nel caso dell'ipotesi contemplata, non procederà ad alcun tipo di ipotesi risarcitoria.

Alla luce di quanto esposto permane il dubbio in capo allo scrivente che in ipotesi quali quella oggetto del presente procedimento, il cui riconoscimento risarcitorio patrimoniale è vincolato esclusivamente alle lesioni riportate dal conducente del veicolo stesso, caratterizza una diversità di trattamento dei proprietari di veicoli danneggiati e condotti da terze persone e determina una ipotesi non aderente al principio di ragionevolezza ed in particolare all'affidamento del cittadino nella certezza giuridica e nella coerenza del legislatore.



*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 53/1953;*

*Il G.d.P. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 283, comma 2, decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, modificato con decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui prevede «in caso di danni gravi alla persona, il risarcimento è dovuto anche per i danni alle cose, il cui ammontare sia superiore all'importo di euro 500, per la parte eccedente tale ammontare».*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Manda in cancelleria al fine di:*

*notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione ai signori Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*notificare la presente ordinanza alle parti del presente giudizio.*

Avezzano, addì 27 giugno 2017

*Il Giudice di pace: DI GIROLAMO*

17C00248

N. 158

*Ordinanza del 12 luglio 2017 del Consiglio superiore della magistratura - Sezione disciplinare nel procedimento disciplinare E. F.*

**Ordinamento giudiziario - Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati - Previsione della sanzione della rimozione per il magistrato, condannato in sede disciplinare, per i fatti previsti dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della L. 25 luglio 2005, n. 150), art. 12, comma 5.

LA SEZIONE DISCIPLINARE

DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

composta dai signori:

avv. Antonio Leone - componente eletto dal Parlamento che presiede in sostituzione del Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura - Presidente;

avv. Paola Balducci - componente eletto dal Parlamento - relatore;

dott.ssa Maria Rosaria San Giorgio - magistrato di legittimità - relatore;

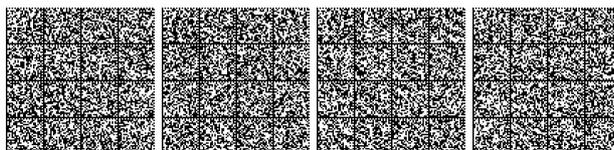
dott. Lorenzo Pontecorvo - magistrato di merito - relatore;

dott. Nicola Clivio - magistrato di merito - componente;

dott. Luca Palamara - magistrato di merito - componente.

Ha pronunciato in Camera di Consiglio la seguente ordinanza nel procedimento disciplinare n. 162/2014 R.G. nei confronti del dott. F. E. (nato a ... il ...) giudice presso il Tribunale di Torino, incolpato:

A) dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, perché, al di fuori dell'esercizio delle funzioni di magistrato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, a partire dal marzo 2009 — epoca del suo trasferimento presso tale ufficio — e fino al 30 novembre 2011,



otteneva agevolazioni da C. C., sottoposto dalla stessa Procura della Repubblica a procedimento penale per il reato di associazione per delinquere, conclusosi con sentenza di condanna, divenuta definitiva, della Corte d'appello di Milano del 20 aprile 2012.

Il C. infatti, nel menzionato arco temporale, concedeva al dott. E. l'uso gratuito dell'attico ammobiliato sito in Milano, via ... n. ..., per cui la locataria società D. C. s.r.l. — riconducibile allo stesso C. — corrispondeva il canone annuo di complessivi € 32.000,00;

B) dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, perché, al di fuori dell'esercizio delle funzioni di cui al capo A), avendo la società D. C. s.r.l. formulato disdetta dal contratto di locazione del menzionato attico con effetto dal 30 novembre 2011, usava la qualità di magistrato e le funzioni esercitate presso la Procura di Milano, per continuare ad abitare gratuitamente l'immobile.

Il dott. E., infatti, promettendogli la presentazione di persone influenti e capaci di propiziargli occasioni di «business», induceva C. F. — tramite la società F. M. s.r.l. al medesimo riconducibile — a subentrare nel contratto di locazione dell'attico che abitava, così da potervi permanere gratuitamente (dal 1° dicembre 2011) fino al 31 dicembre 2013, allorquando, per disdetta datane dalla società locataria, il contratto cessava di avere effetto;

C, C1, C2, D, D1 (sospesi ai sensi dell'art. 15, comma 8, lett. a) del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109);

E) dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2 lett. d) del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, perché, nell'esercizio delle funzioni di cui al capo A), poneva in essere una grave scorrettezza nei confronti del collega di ufficio dott. M. A. e di altri magistrati non identificati, in quanto, avendo ricevuto da C. F. prestiti infruttiferi per almeno euro 5.000,00 (condotta oggetto del predetto capo D.1), tacendo la situazione debitoria e l'intenzione di ricompensarlo dei favori economici ottenuti, presentava loro il C., chiedendo in favore di quest'ultimo l'affidamento di incarichi di consulenza; inoltre, quanto al dott. A., reiterava insistentemente la richiesta e prospettava al collega la spartizione dei futuri compensi da liquidare al professionista, condotta quest'ultima che, pur se tenuta con modalità scherzose, era comunque idonea ad offenderne la dignità del magistrato;

F) dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, perché, al di fuori dell'esercizio delle funzioni di cui al capo A), usava la qualità di magistrato e le funzioni esercitate presso la Procura di Milano, onde conseguire l'ingiusto vantaggio del prestito per complessivi settemila euro che — in più riprese — otteneva da M. M. senza interessi, garanzie e ricognizione per iscritto, oltre che con facoltà di determinazione unilaterale del termine di restituzione;

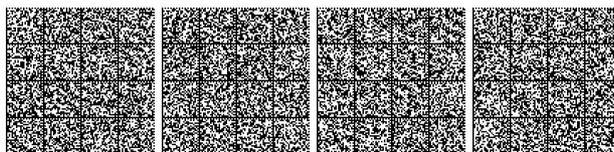
G) dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, perché, al di fuori dell'esercizio delle funzioni di cui al capo A), usava la qualità di magistrato e le funzioni esercitate presso la Procura di Milano, al fine di conseguire l'ingiusto vantaggio del prestito di cinquemila euro che otteneva da P. T. senza interessi, garanzie e ricognizione per iscritto, nonché con facoltà di determinazione unilaterale del termine di restituzione;

H) stralciato al n. 39/16 D con successiva richiesta di non luogo a procedere;

I) dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2 lett. d) del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, per aver posto in essere una grave scorrettezza nei confronti del collega della Procura di Milano, M. A., in quanto — appreso di essere sottoposto ad indagini presso la Procura di Brescia — faceva recapitare al medesimo un appunto manoscritto con cui gli raccomandava di non riferire degli incarichi di consulenza sollecitatigli in favore del dott. C. («se tu dovessi essere sentito a Brescia escludi pressioni, da parte mia per il commercialista, per favore puoi dire che te l'ho presentato ma non ti ho mai chiesto di nominarlo tuo C.T. Aiutami per favore»), nonché di concordare previamente le versioni da rendere all'A.G. («inventiamoci qualcosa ... potresti concordare una versione con G. e poi dirmela per quando sarò interrogato, è una cazzata ma è importante che le versioni coincidano»).

In tal modo il dott. E. offendeva la dignità professionale del collega, in quanto lo istigava a compiere il reato di cui all'art. 371-bis c.p. o comunque a tenere una condotta contrastante con i doveri di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 109 del 2006, nel corso dell'interrogatorio davanti ai magistrati bresciani fissato per lo stesso giorno 11 marzo 2014.

Notizia circostanziata dei fatti acquisita il 19 agosto 2014.



## IN FATTO E IN DIRITTO

1. — Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha esercitato l'azione disciplinare nei confronti del dott. F. E. contestando al magistrato diversi addebiti tra i quali l'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 perché, al di fuori dell'esercizio delle funzioni di magistrato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, a partire dal marzo 2009 — epoca del suo trasferimento presso tale ufficio — e fino al 30 novembre 2011, otteneva agevolazioni da C. C. il quale era stato sottoposto dalla stessa Procura della Repubblica a procedimento penale per il reato di associazione per delinquere conclusosi con sentenza di condanna emessa dalla Corte d'appello di Milano in data 20 aprile 2012 e divenuta definitiva.

Il C. in particolare, nel menzionato arco temporale, aveva concesso al dott. E. l'uso gratuito dell'attico ammobiliato sito in Milano, via ... n. ..., per cui la locataria società D. C. s.r.l. — riconducibile allo stesso C. — aveva corrisposto il canone annuo di complessivi € 32.000,00.

2. — A norma del richiamato art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo n. 109 del 2006 costituisce illecito disciplinare al di fuori dell'esercizio delle funzioni: l'ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio che si trovi nel distretto di Corte d'appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie, ovvero dai difensori di costoro, nonché ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni, a condizioni di eccezionale favore, da parti offese o testimoni o comunque da soggetti coinvolti in detti procedimenti.

La sanzione applicabile per l'illecito di cui all'art. 3, lett. e), del decreto legislativo n. 109 del 2006 è in via obbligatoria quella della rimozione, ai sensi dell'art. 12, comma 5, dello stesso decreto legislativo.

2.1. — Tuttavia, l'applicazione automatica di tale sanzione pone dubbi di contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza. La necessaria adozione di tale misura punitiva appare, infatti, basata su di una presunzione assoluta, del tutto svincolata, oltre che dal controllo di proporzionalità da parte del giudice disciplinare, anche dalla verifica della sua concreta congruità. Appare in particolare vulnerato il principio di «proporzione», fondamento della razionalità che domina il principio di uguaglianza - inteso come regola di «indispensabile gradualità sanzionatoria», principio enunciato dalla Corte costituzionale, che ha chiarito come esso postuli l'adeguatezza della sanzione al caso specifico, la quale può essere raggiunta solo attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito (v. Corte cost., sentt. n. 447 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988).

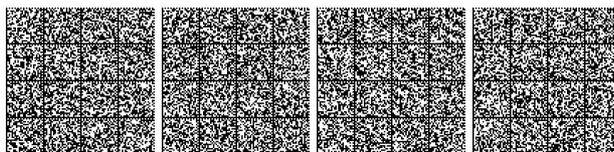
2.1.1. — Questa Sezione disciplinare è consapevole del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale nel senso del riconoscimento al legislatore ordinario di un'ampia discrezionalità nella identificazione delle condotte punibili e delle sanzioni applicabili alle stesse: discrezionalità che, tuttavia, incontra, come dianzi sottolineato, il limite della non manifesta irragionevolezza, *sub specie* della giusta proporzione tra sanzione e fatto sanzionato.

Alla stregua di tale orientamento, di recente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, codice penale (alterazione di stato civile nella formazione di un atto di nascita mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità) nella parte in cui prevede la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque a un massimo di quindici anni anziché da un minimo di tre ad un massimo di dieci anni, pena prevista per il più grave reato di alterazione di stato civile mediante sostituzione di neonato.

Nella citata pronuncia il giudice delle leggi, nel ribadire la esclusione della spettanza in capo a sé di valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria penale, risultando queste tipicamente demandate alla rappresentanza politica, chiamata attraverso la riserva di legge sancita nell'art. 25 Cost. a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto di una lesione ad un determinato bene giuridico, ha chiarito definitivamente che laddove emergano sintomi di manifesta irragionevolezza, per sproporzione, di un trattamento sanzionatorio, è possibile l'intervento del giudice delle leggi attraverso una valutazione da condurre alla stregua di precisi punti di riferimento già rinvenibili nel sistema legislativo, idonei a ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, senza alcuna sovrapposizione alla discrezionalità del legislatore.

2.1.2. — L'orientamento dell'ordinamento verso la esclusione di sanzioni rigide, avulse da un confacente rapporto di adeguatezza con il caso concreto e di coerenza generale, trova applicazione anche al procedimento disciplinare in considerazione delle ragioni della configurazione dello stesso secondo paradigmi di carattere giurisdizionale, identificabili nella esigenza di tutelare in forme più adeguate specifici interessi e situazioni connessi allo statuto di indipendenza della magistratura.

Del resto, è proprio con riferimento alla compatibilità tra infrazione e prosecuzione del rapporto di impiego che la giurisprudenza costituzionale ha già affermato, come sopra ricordato, che essa va valutata, senza automatismo alcuno, graduando e adeguando la sanzione al caso concreto (*cf.*, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 158 e n. 40 del 1990, n. 971 del 1988, cit.).



Né assume alcun rilievo in contrario la considerazione che lo stesso principio sia stato espresso con particolare riferimento ad ipotesi di sanzione espulsiva applicata *de iure* quale conseguenza automatica, prevista direttamente dalla legge, della condanna in sede penale per determinati reati, in assenza di procedimento disciplinare. Ed infatti, l'impedimento a calibrare con gradualità ai diversi illeciti la sanzione più adeguata rimane illegittimo anche se rilevato nell'ambito di un procedimento disciplinare e non al di fuori di esso.

Nemmeno può valere a ridimensionare la portata applicativa del principio illustrato la circostanza che la lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. attraverso il *vulnus* a quello di graduazione e proporzione della sanzione disciplinare sia stato ravvisato, con la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2015, nell'automatismo — imposto, con riferimento alle violazioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 109 del 2006, dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, dello stesso decreto legislativo, norma pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*, con la predetta sentenza — della (sola) sanzione accessoria del trasferimento di ufficio.

Ed infatti, se tale disposizione è stata espunta dall'ordinamento in quanto privava irragionevolmente il giudice disciplinare di ogni apprezzamento discrezionale in relazione all'adeguatezza della sanzione accessoria del trasferimento di ufficio alla consistenza e gravità delle svariate condotte riconducibili alla previsione di cui all'art. 2, lett. a), del decreto legislativo n. 109 del 2006, deve riconoscersi che una siffatta conclusione costituisce espressione di un principio generale di necessaria proporzionalità della sanzione. Il relativo giudizio va rimesso alla valutazione del giudice al fine del necessario adattamento della sanzione stessa alla fattispecie concreta, per evitare che comportamenti di diversa offensività deontologica siano puniti allo stesso modo, con *vulnus* di quella razionalità che, come chiarito, permea di sé il principio di uguaglianza.

Peraltro, secondo l'insegnamento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (v. sentt. n. 23778 del 2013, n. 15399 del 2003), ove sia riconosciuta la responsabilità dell'incolpato, la scelta della sanzione da applicare va effettuata, da parte della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, non già in astratto, ma con specifico riferimento a tutte le circostanze del caso concreto; a tal fine devono formare oggetto di valutazione la gravità dei fatti in rapporto alla loro portata oggettiva, la natura e l'intensità dell'elemento psicologico nel comportamento contestato unitamente ai motivi che l'hanno ispirato e, infine, la personalità dell'incolpato, in relazione, soprattutto, alla sua pregressa attività professionale e agli eventuali precedenti disciplinari.

Tale valutazione deve essere particolarmente approfondita qualora la scelta si rivolga alla più grave delle sanzioni disciplinari, quella espulsiva, sul presupposto che l'illecito contestato al magistrato sia di tale entità che ogni altra sanzione risulti insufficiente alla tutela di quei valori che la legge intende perseguire.

2.2. — In applicazione di tali principi al caso in esame, non è manifestamente infondato il sospetto di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di ragionevolezza, dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 109 del 2006 nella parte in cui impone l'applicazione della sanzione massima della rimozione in relazione indiscriminatamente a tutte le ipotesi di agevolazione previste dall'art. 3, lett. e), dello stesso decreto, senza consentire al giudice disciplinare alcuna possibilità di graduazione della sanzione in ragione della diversa intensità del disvalore della condotta di volta in volta tenuta dal magistrato. Tanto più che il concetto di agevolazione appare connotato da un notevole grado di genericità ed elasticità.

Questa Sezione disciplinare non ignora lo spazio che, nella giurisprudenza costituzionale, trova il principio alla stregua del quale la peculiarità e delicatezza dei compiti affidati ad una particolare categoria di soggetti, connessi alla salvaguardia di diritti fondamentali delle persone ed alla difesa della collettività, giustifica una disciplina che ne valuti con particolare rigore la condotta. In ossequio a tale principio, la sentenza n. 112 del 2014 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, lett. c), del decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737, che prevede la destituzione di diritto dell'appartenente ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza in caso di applicazione nei suoi confronti di una misura di sicurezza personale di cui all'art. 215 codice penale.

E, tuttavia, tale decisione non costituisce un precedente utilmente invocabile nel caso di specie, siccome fondato su di un giudizio di pericolosità sociale, presupposto dell'applicazione della misura di cui si tratta, ostativo alla permanenza di detto rapporto di impiego.

2.3. — Altro profilo di irragionevolezza del denunciato automatismo della sanzione di cui all'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 109 del 2006 in relazione alla fattispecie di illecito disciplinare di cui all'art. 3, lett. e), dello stesso decreto è ravvisabile nella comparazione di tale fattispecie con le altre ipotesi per le quali il citato comma 5 dispone la medesima sanzione. Si tratta della interdizione, perpetua o temporanea, dai pubblici uffici, in seguito a condanna penale, della condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore ad un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa ai sensi degli artt. 163 e 164 codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'art. 168 codice penale.



Come è evidente, le ulteriori ipotesi in cui è prevista la sanzione espulsiva sono collegate alla commissione di reati, mentre le condotte riconducibili alla nozione di agevolazione di cui all'art. 3, lett. e), non presentano necessariamente rilievo penale.

2.4. — La previsione in esame appare, infine, irragionevole sotto un ulteriore profilo, quello del deterioro trattamento, *quoad poenam*, della fattispecie di illecito disciplinare di cui si tratta rispetto ad altre fattispecie di maggior disvalore deontologico. Si pensi a quella di cui all'art. 3, lett. a), del decreto legislativo n. 109 del 2006, concernente l'uso della qualità di magistrato per ottenere vantaggi ingiusti per sé o per altri — che potrebbe comprendere in astratto anche l'ipotesi di cui alla lettera e) — punita con la sanzione non inferiore alla censura, o alla perdita di anzianità se abituale e grave, nonostante il consapevole sviamento della funzione magistratuale insita in tale condotta, che non è, invece, elemento costitutivo della fattispecie in esame; o a quella di cui alla lett. b) dello stesso art. 3, consistente nel frequentare persona sottoposta a procedimento penale trattato dal magistrato ovvero nell'intrattenere rapporti consapevoli di affari con tale persona o con persona dichiarata delinquente abituale, professionale o per tendenza, punita con la sanzione minima della perdita di anzianità. Dette soluzioni costituiscono *tertia comparationis* cui è ragionevole uniformare quella all'odierno esame, e fornisce il dato, rinvenibile nel sistema legislativo, al quale fare riferimento, come chiarito *sub* 2.1.1., per eliminare la manifesta irragionevolezza denunciata senza che il giudice delle leggi sovrapponga la propria discrezionalità a quella del legislatore.

3. — La questione sollevata non può, ad avviso di questa Sezione disciplinare, essere risolta nel senso auspicato attraverso il ricorso ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata, sul modello del *dictum* della sentenza disciplinare n. 4 del 2010. In quella sentenza, con riferimento ad una fattispecie cui era applicabile la previgente normativa di cui al regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, caratterizzata dalla atipicità degli illeciti disciplinari, e che concerneva la condanna in sede penale di un magistrato alla pena di anni uno e mesi due di reclusione (pena sospesa e non menzione) per il reato di cui all'art. 479 codice penale, il giudice disciplinare ritenne di non applicare la sanzione espulsiva prevista in tali ipotesi dall'art. 29 (effetti disciplinari dei giudicati penali) del citato regio decreto legislativo n. 511, opinando che il rigore di tale disposizione — secondo cui «Il magistrato ( ... ) condannato alla reclusione per delitto non colposo, diversa da quelli previsti dagli articoli 581, 582 capv., 594 e 612 prima parte del codice penale, è destituito di diritto» — deve intendersi fortemente ridotto con l'entrata in vigore della legge 7 febbraio 1990 n. 19 («modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti») che, con disposizione generale (art. 9) da ritenersi applicabile anche al procedimento disciplinare dei magistrati ordinari, ha stabilito che la sanzione espulsiva può (e non deve) essere applicata solo a seguito di procedimento disciplinare, allineando così la normativa disciplinare del pubblico impiego alle indicazioni della Corte costituzionale circa il divieto di automatismi nella applicazione di sanzioni disciplinari.

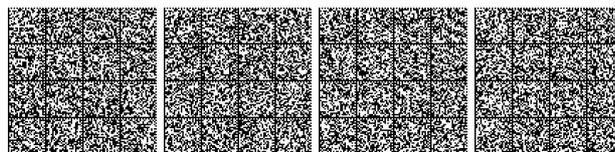
In detta occasione, sulla base di tale principio, il giudice disciplinare, con decisione confermata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sent. n. 23778 del 2010, cit.) — inflisse all'incolpato la sanzione disciplinare della perdita di anzianità per due anni.

Va al riguardo rilevato che tale conclusione è stata adottata con riguardo a fattispecie di condanna in sede penale dell'incolpato, in relazione alla quale si è posto il problema della graduazione della sanzione disciplinare in ragione della necessità di valutazione dell'elemento soggettivo del reato, anche con riferimento ai profili deontologici. La medesima soluzione non può adottarsi nella fattispecie in esame. Invero, in un sistema, quale quello oggi vigente, caratterizzato, a differenza di quello previgente, dalla tipicità degli illeciti, e delle relative sanzioni, con indicazione, relativamente ad alcune fattispecie, di una particolare cornice edittale, la previsione testuale, operata dal legislatore, della rimozione quale conseguenza della affermazione della responsabilità disciplinare per l'illecito di cui all'art. 3, lett. e), del decreto legislativo n. 109 del 2006 non può trovare rimedio, ad avviso di questa Sezione disciplinare, se non attraverso l'incidente di costituzionalità, operandosi, in caso contrario, una non consentita disapplicazione di una norma dal tenore testuale univoco.

4. — In punto di rilevanza della questione, si osserva che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale.

La delibazione sulla sussistenza della responsabilità dell'incolpato in relazione alla piattaforma probatoria acquisita dovrebbe, infatti, comportare necessariamente l'applicazione della norma sospettata di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, apparendo l'unica alternativa ipotizzabile — quella dell'applicazione dell'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 109 del 2006, con conseguente assoluzione per scarsa rilevanza del fatto — non percorribile nella specie, quantomeno in ragione del valore economico dell'agevolazione ottenuta.

E tuttavia l'automatismo della sanzione non consente di apprezzare se la condotta dello stesso incolpato abbia attinto la soglia della massima offensività, avuto riguardo al diverso livello di disvalore ipotizzabile in ragione del differente atteggiarsi dell'elemento soggettivo, considerando altresì che l'incolpato, magistrato di prima nomina chiamato a svolgere le delicate funzioni in un importante Ufficio di Procura, aveva un consolidato rapporto di amicizia con il soggetto che gli aveva garantito le agevolazioni prima ancora di entrare in magistratura.



*P.Q.M.*

*La Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, letti gli artt. 1, legge n. 1 del 1948 e 23 legge 87 del 1953;*

*Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 n. 5 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 in riferimento all'art. 3 Cost. nella parte in cui prevede in via obbligatoria la sanzione della rimozione per il magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3, lett. e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio.*

*Ordina la notifica del presente provvedimento anche nella parte motiva alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone altresì, che il presente provvedimento sia comunicato, a cura della cancelleria della Sezione, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Roma, 19 giugno 2017

*Il Presidente:* LEONE

*Il relatore:* PONTECORVO

17C00267

N. 159

*Ordinanza del 12 luglio 2017 del Consiglio superiore della magistratura - Sezione disciplinare nel procedimento disciplinare nei confronti di L. F.*

**Ordinamento giudiziario - Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati - Previsione della sanzione della rimozione per il magistrato, condannato in sede disciplinare, per i fatti previsti dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della L. 25 luglio 2005, n. 150), art. 12, comma 5.

LA SEZIONE DISCIPLINARE

DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

composta dai signori:

avv. Antonio Leone, componente eletto dal Parlamento che presiede in sostituzione del Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura - Presidente;

avv. Paola Balducci, componente eletto dal Parlamento - relatore;

dott.ssa Maria Rosaria San Giorgio - magistrato di legittimità - relatore;

dott. Lorenzo Pontecorvo - magistrato di merito - componente;

dott. Nicola Clivio - magistrato di merito - componente;

dott. Luca Palamara - magistrato di merito - componente.



Ha pronunciato in Camera di consiglio la seguente ordinanza nel procedimento disciplinare n. 40/2010 R.G. nei confronti della dott.ssa L. F. (nata a Roma il 4 gennaio 1954) sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, incolpata dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lettera *e*) del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, perché, pur essendo venuta a conoscenza che presso il proprio ufficio di appartenenza risultava essere indagato, in ordine al delitto di bancarotta fraudolenta (e, per questo, destinatario di perquisizione locale effettuata il 29 marzo 2007), l'imprenditore V. C. G., ne otteneva i seguenti vantaggi:

indiretti, conseguenti all'incarico di consulenza che almeno dal 25 marzo 2007 (allorché venne festeggiato in un'apposita cena offerta presso la propria abitazione dall'imprenditore) sapeva essere stato conferito da V. C. G. al proprio coniuge, L. B., con stipula del relativo contratto in data 23 marzo 2007 per un corrispettivo mensile di euro 100.000,00 e, comunque, remunerato con la dazione di un importo non inferiore a euro 180.000,00;

diretti, costituiti da soggiorni nell'appartamento a L. e nella Villa a S. di V. C. G., viaggio in aereo privato, borsa del valore di euro 700,00, festa di compleanno del valore di euro 2.056,00.

Notizia dei fatti acquisita il 26 giugno 2008 (sospensione dei termini dell'azione disciplinare con provvedimento del 25 gennaio 2010, revoca del provvedimento di sospensione in data 20 settembre 2016).

1. — La dottoressa L. F., attualmente sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, è chiamata a rispondere dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, lettera *e*), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative, sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150», perché, pur essendo venuta a conoscenza che presso il proprio ufficio di appartenenza — all'epoca, il Tribunale di Roma — risultava essere indagato, in ordine al delitto di bancarotta fraudolenta, l'imprenditore V. C. G., ne otteneva i seguenti vantaggi: indiretti, conseguenti all'incarico di consulenza che almeno dal 25 marzo 2007 (allorché venne festeggiato in un'apposita cena offerta presso la propria abitazione dall'imprenditore) sapeva essere stato conferito da V. C. G. al proprio coniuge, L. B., con stipula del relativo contratto in data 23 marzo 2007 per un corrispettivo mensile di euro 100000,00, e, comunque, remunerato con la dazione di un importo non inferiore ad euro 180000,00; e diretti, costituiti da soggiorni nell'appartamento a L. e nella villa a S. di V. C. G., viaggi in aereo privato, borsa del valore di euro 700,00, festa di compleanno del valore di euro 2056,00.

L'azione disciplinare, promossa dal Procuratore Generale della Corte di cassazione in data 1° luglio 2008 e dal Ministro della giustizia in data 5 luglio 2008, aveva avuto originariamente ad oggetto una serie di incolpazioni, sempre attinenti ai rapporti del magistrato con l'imprenditore, configuranti gli illeciti disciplinari di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del citato decreto legislativo n. 109 del 2006, fatti in relazione ai quali la Procura della Repubblica di Perugia aveva promosso azione penale nei confronti della dottoressa F. in ordine al delitto di cui all'art. 317 codice penale.

La sentenza del Tribunale di Perugia del 7 novembre 2015, divenuta irrevocabile in data 1° aprile 2016, aveva poi assolto la dottoressa F. per insussistenza del fatto.

Il Procuratore Generale della Corte di cassazione ha quindi riformulato la incolpazione nei termini dianzi precisati con riferimento alle condotte residue, nei confronti del predetto magistrato, che nelle more aveva subito condanna disciplinare alla perdita di anzianità per mesi due ed alla sanzione accessoria del trasferimento di ufficio, con riferimento ad altri comportamenti sempre riconducibili ai suoi rapporti con l'imprenditore.

2. — A norma del richiamato art. 3, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo n. 109 del 2006, la cui violazione viene ancora oggi posta a carico della dottoressa F. costituisce illecito disciplinare al di fuori dell'esercizio delle funzioni: l'ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio che si trovi nel distretto di Corte d'appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie, ovvero dai difensori di costoro, nonché ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni, a condizioni di eccezionale favore, da parti offese o testimoni o comunque da soggetti coinvolti in detti procedimenti.

La sanzione applicabile per l'illecito di cui all'art. 3, lettera *e*), del decreto legislativo n. 109 del 2006 è in via obbligatoria quella della rimozione, ai sensi dell'art. 12, comma 5, dello stesso decreto legislativo.

2.1. — Tuttavia, l'applicazione automatica di tale sanzione pone dubbi di contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza. La necessaria adozione di tale misura punitiva appare, infatti, basata su di una presunzione assoluta, del tutto svincolata, oltre che dal controllo di proporzionalità da parte del giudice disciplinare, anche dalla verifica della sua concreta congruità. Appare in particolare vulnerato il principio di «proporzione», fondamento della razionalità che domina il principio di uguaglianza - inteso come regola di «indispensabile gradualità sanzionatoria» —, principio enunciato dalla Corte costituzionale, che ha chiarito come esso postuli l'adeguatezza della sanzione al caso specifico, la quale può essere raggiunta solo attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito (v. Corte costituzionale, sentt. n. 447 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988).



2.1.1. — Questa sezione disciplinare è consapevole del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale nel senso del riconoscimento al legislatore ordinario di un'ampia discrezionalità nella identificazione delle condotte punibili e delle sanzioni applicabili alle stesse: discrezionalità che, tuttavia, incontra, come dianzi sottolineato, il limite della non manifesta irragionevolezza, *sub specie* della giusta proporzione tra sanzione e fatto sanzionato.

Alla stregua di tale orientamento, di recente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, codice penale (alterazione di stato civile nella formazione di un atto di nascita mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità) nella parte in cui prevede la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque a un massimo di quindici anni anziché da un minimo di tre ad un massimo di dieci anni, pena prevista per il più grave reato di alterazione di stato civile mediante sostituzione di neonato.

Nella citata pronuncia il giudice delle leggi, nel ribadire la esclusione della spettanza in capo a sé di valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria penale, risultando queste tipicamente demandate alla rappresentanza politica, chiamata attraverso la riserva di legge sancita nell'art. 25 Cost. a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto di una lesione ad un determinato bene giuridico, ha chiarito definitivamente che laddove emergano sintomi di manifesta irragionevolezza, per sproporzione, di un trattamento sanzionatorio, è possibile l'intervento del giudice delle leggi attraverso una valutazione da condurre alla stregua di precisi punti di riferimento già rinvenibili nel sistema legislativo, idonei a ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, senza alcuna sovrapposizione alla discrezionalità del legislatore.

2.1.2. — L'orientamento dell'ordinamento verso la esclusione di sanzioni rigide, avulse da un confacente rapporto di adeguatezza con il caso concreto e di coerenza generale, trova applicazione anche al procedimento disciplinare in considerazione delle ragioni della configurazione dello stesso secondo paradigmi di carattere giurisdizionale, identificabili nella esigenza di tutelare in forme più adeguate specifici interessi e situazioni connessi allo statuto di indipendenza della magistratura. Del resto, è proprio con riferimento alla compatibilità tra infrazione e prosecuzione del rapporto di impiego che la giurisprudenza costituzionale ha già affermato, come sopra ricordato, che l'infrazione va valutata, senza automatismo alcuno, graduando e adeguando la sanzione al caso concreto (*cf.*, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentt. n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 158 e n. 40 del 1990, n. 971 del 1988, *cit.*).

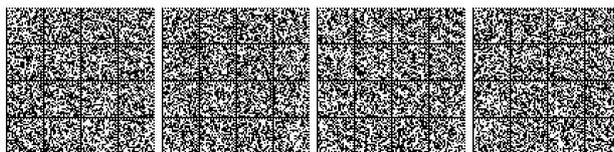
Né assume alcun rilievo in contrario la considerazione che lo stesso principio sia stato espresso con particolare riferimento ad ipotesi di sanzione espulsiva applicata *de iure* quale conseguenza automatica, prevista direttamente dalla legge, della condanna in sede penale per determinati reati, in assenza di procedimento disciplinare. Ed infatti, l'impedimento a calibrare con gradualità ai diversi illeciti la sanzione più adeguata rimane illegittimo anche se rilevato nell'ambito di un procedimento disciplinare e non al di fuori di esso.

Nemmeno può valere a ridimensionare la portata applicativa del principio illustrato la circostanza che la lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. attraverso il *vulnus* a quello di graduazione e proporzione della sanzione disciplinare sia stato ravvisato, con la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2015, nell'automatismo — imposto, con riferimento alle violazioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 109 del 2006, dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, dello stesso decreto legislativo, norma pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*, con la predetta sentenza — della (sola) sanzione accessoria del trasferimento di ufficio

Ed infatti, se tale disposizione è stata espunta dall'ordinamento in quanto privava irragionevolmente il giudice disciplinare di ogni apprezzamento discrezionale in relazione all'adeguatezza della sanzione accessoria del trasferimento di ufficio alla consistenza e gravità delle svariate condotte riconducibili alla previsione di cui all'art. 2, lettera *a*), del decreto legislativo n. 109 del 2006, deve riconoscersi che una siffatta conclusione costituisce espressione di un principio generale di necessaria proporzionalità della sanzione. Il relativo giudizio va rimesso alla valutazione del giudice al fine del necessario adattamento della sanzione stessa alla fattispecie concreta, per evitare che comportamenti di diversa offensività deontologica siano puniti allo stesso modo, con *vulnus* di quella razionalità che, come chiarito, permea di sé il principio di uguaglianza.

Peraltro, secondo l'insegnamento delle Sezioni unite della Corte di cassazione (v. sentt. n. 23778 del 2013, n. 15399 del 2003), ove sia riconosciuta la responsabilità dell'incolpato, la scelta della sanzione da applicare va effettuata, da parte della Sezione disciplinare del C.S.M., non già in astratto, ma con specifico riferimento a tutte le circostanze del caso concreto; a tal fine devono formare oggetto di valutazione la gravità dei fatti in rapporto alla loro portata oggettiva, la natura e l'intensità dell'elemento psicologico nel comportamento contestato unitamente ai motivi che l'hanno ispirato e, infine, la personalità dell'incolpato, in relazione, soprattutto, alla sua pregressa attività professionale e agli eventuali precedenti disciplinari.

Tale valutazione deve essere particolarmente approfondita qualora la scelta si rivolga alla più grave delle sanzioni disciplinari, quella espulsiva, sul presupposto che l'illecito contestato al magistrato sia di tale entità che ogni altra sanzione risulti insufficiente alla tutela di quei valori che la legge intende perseguire.



2.2. — In applicazione di tali principi al caso in esame, non è manifestamente infondato il sospetto di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di ragionevolezza, dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 109 del 2006 nella parte in cui impone l'applicazione della sanzione massima della rimozione in relazione indiscriminatamente a tutte le ipotesi di agevolazione previste dall'art. 3, lettera e), dello stesso decreto, senza consentire al giudice disciplinare alcuna possibilità di graduazione della sanzione in ragione della diversa intensità del disvalore della condotta di volta in volta tenuta dal magistrato. Tanto più che il concetto di agevolazione appare connotato da un notevole grado di genericità ed elasticità.

Questa Sezione disciplinare non ignora lo spazio che, nella giurisprudenza costituzionale, trova il principio alla stregua del quale la peculiarità e delicatezza dei compiti affidati ad una particolare categoria di soggetti, connessi alla salvaguardia di diritti fondamentali delle persone ed alla difesa della collettività, giustifica una disciplina che ne valuti con particolare rigore la condotta. In ossequio a tale principio, la sentenza n. 112 del 2014 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737, che prevede la destituzione di diritto dell'appartenente ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza in caso di applicazione nei suoi confronti di una misura di sicurezza personale di cui all'art. 215 codice penale.

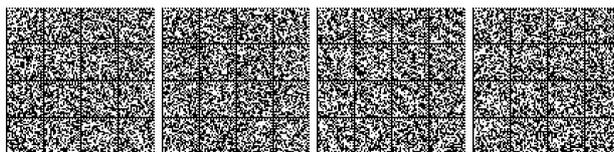
E, tuttavia, tale decisione non costituisce un precedente utilmente invocabile nel caso di specie, siccome fondato su di un giudizio di pericolosità sociale, presupposto dell'applicazione della misura di cui si tratta, ostativo alla permanenza di detto rapporto di impiego.

2.3. — Altro profilo di irragionevolezza del denunciato automatismo della sanzione di cui all'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 109 del 2006 in relazione alla fattispecie di illecito disciplinare di cui all'art. 3, lettera e), dello stesso decreto è ravvisabile nella comparazione di tale fattispecie con le altre ipotesi per le quali il citato comma 5 dispone la medesima sanzione. Si tratta della interdizione, perpetua o temporanea, dai pubblici uffici, in seguito a condanna penale, della condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore ad un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa ai sensi degli articoli 163 e 164 codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'art. 168 codice penale.

Come è evidente, le ulteriori ipotesi in cui è prevista la sanzione espulsiva sono collegate alla commissione di reati, mentre le condotte riconducibili alla nozione di agevolazione di cui all'art. 3, lettera e), non presentano necessariamente rilievo penale.

2.4. — La previsione in esame appare, infine, irragionevole sotto un ulteriore profilo, quello del deterioro trattamento, *quoad poenam*, della fattispecie di illecito disciplinare di cui si tratta rispetto ad altre fattispecie di maggior disvalore deontologico. Si pensi a quella di cui all'art. 3, lettera a), del decreto legislativo n. 109 del 2006, concernente l'uso della qualità di magistrato per ottenere vantaggi ingiusti per sé o per altri, punita con la sanzione non inferiore alla censura, o alla perdita di anzianità se abituale e grave, nonostante il consapevole sviamento della funzione magistratuale insita in tale condotta, che non è, invece, elemento costitutivo della fattispecie in esame; o a quella di cui alla lettera b) dello stesso art. 3, consistente nel frequentare persona sottoposta a procedimento penale trattato dal magistrato ovvero nell'intrattenere rapporti consapevoli di affari con tale persona o con persona dichiarata delinquente abituale, professionale o per tendenza, punita con la sanzione minima della perdita di anzianità. Dette soluzioni costituiscono *tertia comparationis* cui è ragionevole uniformare quella all'odierno esame, e fornisce il dato, rinvenibile nel sistema legislativo, al quale fare riferimento, come chiarito *sub* 2.1.1., per eliminare la manifesta irragionevolezza denunciata senza che il giudice delle leggi sovrapponga la propria discrezionalità a quella del legislatore.

3. — La questione sollevata non può, ad avviso di questa Sezione Disciplinare, essere risolta nel senso auspicato attraverso il ricorso ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata, sul modello del dictum della sentenza disciplinare n. 4 del 2010. In quella sentenza, con riferimento ad una fattispecie cui era applicabile la previgente normativa di cui al r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, caratterizzata dalla atipicità degli illeciti disciplinari, e che concerneva la condanna in sede penale di un magistrato alla pena di anni uno e mesi due di reclusione (pena sospesa e non menzione) per il reato di cui all'art. 479 codice penale, il giudice disciplinare ritenne di non applicare la sanzione espulsiva prevista in tali ipotesi dall'art. 29 (effetti disciplinari dei giudicati penali) del citato r.d.lgs. n. 511, opinando che il rigore di tale disposizione secondo cui «Il magistrato (...) condannato alla reclusione per delitto non colposo, diversa da quelli previsti dagli articoli 581, 582 capv., 594 e 612 prima parte del codice penale, è destituito di diritto» — deve intendersi fortemente ridotto con l'entrata in vigore della legge 7 febbraio 1990 n. 19 («modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti») che, con disposizione generale (art. 9) da ritenersi applicabile anche al procedimento disciplinare dei magistrati ordinari, ha stabilito che la sanzione espulsiva può (e non deve) essere applicata solo a seguito di procedimento disciplinare, allineando così la normativa disciplinare del pubblico impiego alle indicazioni della Corte costituzionale circa il divieto di automatismi nella



applicazione di sanzioni disciplinari. In detta occasione, sulla base di tale principio, il giudice disciplinare, con decisione confermata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sent. n. 23778 del 2010, cit.) — inflisse all'incolpato la sanzione di scioglimento della perdita di anzianità per due anni, anziché quella, all'epoca prevista, della destituzione.

La medesima soluzione non può adottarsi con riguardo alla fattispecie in esame. Invero, in un sistema, quale quello oggi vigente, caratterizzato, a differenza di quello previgente, dalla tipicità degli illeciti, e delle relative sanzioni, con indicazione, relativamente ad alcune fattispecie, di una particolare cornice edittale, la previsione testuale, operata dal legislatore, della rimozione quale conseguenza della affermazione della responsabilità disciplinare per l'illecito di cui all' art. 3, lettera e), del decreto legislativo n. 109 del 2006 non può trovare rimedio, ad avviso di questa Sezione Disciplinare, se non attraverso l'incidente di costituzionalità, operandosi, in caso contrario, una non consentita disapplicazione di una norma dal tenore testuale univoco.

4. — In punto di rilevanza della questione, si osserva che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale.

La delibazione sulla sussistenza della responsabilità dell'incolpata in relazione alla piattaforma probatoria acquisita dovrebbe, infatti, comportare necessariamente l'applicazione della norma sospettata di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, apparendo l'unica alternativa ipotizzabile - quella dell'applicazione dell'art. 3-bis del decreto legislativo n. 109 del 2006, con conseguente assoluzione per scarsa rilevanza del fatto - non percorribile nella specie, vuoi per il valore economico dell'agevolazione ottenuta, vuoi per la risonanza della vicenda.

E tuttavia l'automatismo della sanzione non consente di apprezzare se la condotta della stessa incolpata abbia attinto la soglia della massima offensività, avuto riguardo al diverso livello di disvalore ipotizzabile in ragione del differente atteggiarsi dell'elemento soggettivo, tenuto anche conto del rapporto di amicizia tra i soggetti coinvolti, che, più che lo *status* di magistrato, potrebbe essere stato all'origine della vicenda, nonché dell'essere rivolta l'agevolazione definita indiretta nel capo di incolpazione (peraltro potenzialmente intesa a compensare una attività professionale di valore non definito) non già alla magistrata incolpata, ma al coniuge della stessa (tra l'altro poi separatosi da lei).

*P. Q. M.*

*La Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, letti gli articoli 1, legge n. 1 del 1948 e 23 legge n. 87 del 1953.*

*Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità Costituzionale dell'art. 12 n. 5 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 in riferimento all'art. 3 Cost. nella parte in cui prevede in via obbligatoria la sanzione della rimozione per il magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3, lettera e), del decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio.*

*Ordina la notifica del presente provvedimento anche nella parte motiva alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone altresì, che il presente provvedimento sia comunicato, a cura della cancelleria della Sezione, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Roma, 13 marzo 2017

*Il Presidente:* LEONE

*Il relatore:* SAN GIORGIO

*Il magistrato segretario:* ADILARDI



## N. 160

*Ordinanza del 12 maggio 2017 del G.U.P. del Tribunale di Napoli nel procedimento penale a carico di F.C.*

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incompatibilità alla funzione di trattazione della udienza preliminare del giudice dell'udienza preliminare che abbia invitato il pubblico ministero a procedere alla modifica dell'imputazione per diversità del fatto e questi abbia aderito - Mancata previsione.**

– Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI NAPOLI

## SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI - UFFICIO 26°

Il Giudice per l'udienza preliminare, dott. Dario Gallo, letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato, nei confronti di F.C., nato a N. il..., ivi residente alla via... n. ... (domicilio dichiarato dall'imputato ex art. 161 codice di procedura penale in data 7 luglio 2014), difeso di fiducia dall'avvocato Marco Zeno del foro di Napoli, con studio in Napoli, corso Quattro Novembre n. 49 (tel./fax: 081/5729933; cell: 3394096053; e-mail: marcozeno@libero.it); imputato:

*a)* del delitto p. e p. dall'art. 600-ter comma primo del codice penale, per aver indotto F.D.M., persona minore degli anni 18, a partecipare ad esibizioni pornografiche e inoltre per aver, utilizzando la predetta minore, prodotto materiale pornografico consistente in circa 60 fotografie scattate dalla D.M. ed inviate al F. tramite il social network denominato Facebook ritraenti la minore nuda e, in particolare, ritraenti il sedere e la vagina della stessa e numerose altre pose di natura inequivocabilmente pornografiche.

In Olbia e Napoli dall'estate 2012 di dicembre 2013;

*b)* del delitto p. e p. dall'art. 612-bis, comma 1°, 2°, 3°, del codice penale, perché con condotte reiterate di minaccia e molestia nei confronti di F.D.M. ed, in particolare, inviandole numerosi messaggi tramite Whatsapp e Viber con la quale la minacciava di inviare a C.D.M. e B.E. compagna di A.G., le sue conversazioni intrattenute con quest'ultimo su Facebook, nonché minacciando la pubblicazione di fotografie che ritraevano la D.M. nuda di circa 60 foto, sul social Facebook se non avesse ripreso la relazione sentimentale con lui, cagionava alla predetta persona offesa F.d.M. un perdurante stato di ansia oltre che di paura.

In Olbia nel dicembre 2013.

Competenza radicata ex art. 16 c.p.p.

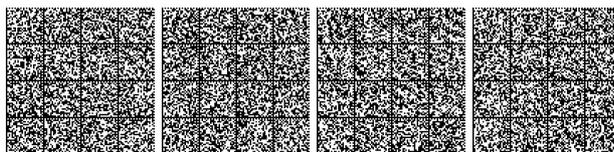
Identificata la persona offesa — costituitasi parte civile — in: D.M.F. nata a Olbia (SS) il 30 marzo 1997, rappresentata e difesa dall'avv. Giommara Uggias del foro di Tempio Pausania (SS), con studio in Olbia (SS), via Carducci n. 5 (tel.: 0789641052; fax: 0789641261; e-mail: studiolegale@uggias.it) presso cui domicilia;

Letta la memoria depositata in data 24 febbraio 2017, con cui il difensore dell'imputato ha chiesto, in via preliminare, di sollevare domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.) sulla seguente questione interpretativa: se l'art. 47, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per come richiamata nell'art. 6, par. 1, del Trattato sull'Unione europea (T.U.E.), debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice nazionale di non applicare la normativa nazionale che esclude l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione, invito cui il pubblico ministero abbia aderito;

Udite le conclusioni rassegnate dalle parti all'udienza del 6 marzo 2017 ed a scioglimento della riserva assunta in detta udienza;

Sommario.

1. L'oggetto del procedimento ed i fatti pertinenti.
2. L'invito al pubblico ministero a modificare l'imputazione e la sentenza della Corte costituzionale n. 18/2017.
3. La domanda di pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea.
4. La questione di legittimità costituzionale.



*Osserva.*

La richiesta di presentazione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea deve essere disattesa perché l'oggetto della causa non presenta alcuna connessione con il diritto dell'Unione.

Deve, invece, essere sollevata, di ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2°, del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare per il giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione ed il pubblico ministero abbia a tanto aderito — perché in contrasto con l'art. 117, comma 1°, della Costituzione in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (C.E.D.U.), con riguardo all'imparzialità del giudice, come risultante dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

*1. L'oggetto del procedimento ed i fatti pertinenti.*

Il procedimento ha ad oggetto la delibazione della richiesta di rinvio a giudizio presentata, in data 25 novembre 2014, dal pubblico ministero nei confronti di F.C., originariamente per i reati di divulgazione di materiale pornografico minorile (art. 600-ter, comma 3°, c.p.) e tentata violenza privata (articoli 56-610 c.p.), successivamente modificata su invito formulato da questo giudice all'udienza preliminare del 3 giugno 2015 — nei reati di produzione di materiale pornografico minorile (art. 600-ter, comma 1°, c.p.) ed atti persecutori (art. 612-bis, commi 1°, 2° e 3° c.p.).

F.C., di anni 48, è stato denunciato da D.M.C. e B.R. di aver avuto, nell'estate del 2012, quando fu ospitato nella loro casa in Sardegna, una relazione sentimentale con la loro figlia D.M.F., di anni 15, caratterizzata da «effusioni sessuali», anche se non sfociate in «rapporti sessuali completi»; inoltre, secondo la denuncia, a partire della menzionata estate e fino al dicembre del 2013, il F., tramite social-network, ha indotto la minore ad effettuare su se stessa e ad inviargli foto di natura pornografica, poi da lui utilizzate per costringere la ragazza, sotto la minaccia della diffusione del materiale, a riprendere la relazione sentimentale.

All'esito delle indagini preliminari — caratterizzate dall'escussione della minore, dall'assunzione di sommarie informazioni testimoniati, dall'acquisizione di messaggi e foto — il pubblico ministero chiedeva il rinvio a giudizio di F.C. per i seguenti reati:

a) del delitto p. e p. dall'art. 600-ter comma III del codice penale, perché attraverso il social network Facebook e mediante l'utilizzo del profilo A.I. dopo aver pubblicato il post: «buongiorno a tutti oggi inizia la caccia al tesoro ovvero come sputtanare una ragazza su face book metterò dei pezzi di una foto e dovrete indovinare che parte è e il nome della persona che le appartiene. È una foto molto piccante al vincitore andrà un intero book di foto piccanti di questa persona ne sono più di 60 e ne farà quello che vuole, si accettano richieste di amicizia più ne siamo meglio è, fate girare questo stato tra poco la prima immagine e buon divertimento», divulgava fotografie di natura pornografica ritraenti il sedere e la vagina della minore D.M.F. nata il ...

In Napoli nel dicembre 2013;

b) del delitto p.e.p. dagli articoli 56 del codice penale, 610 del codice penale, perché con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, inviando a D.M.F. numerosi messaggi attraverso l'utilizzo delle chat whatsapp e viber con i quali la minacciava di inviare a D.M.C., padre della minore, e a B.E., compagna di A.G., le sue conversazioni sul social network facebook con A.G. se non avesse interrotto la presunta relazione sentimentale con lo stesso, nonché minacciando la pubblicazione di fotografie che ritraevano la minore nuda sul social network Facebook — pubblicazione poi avvenuta e di cui al capo A — se non avesse ripreso la relazione sentimentale con lui, compiva atti idonei in modo non equivoco a costringere D.M.F. ad interrompere i contatti con A.G. e a riprendere la relazione sentimentale con lui.

In Olbia nel dicembre 2013.

Competenza radicata ex art. 16 codice di procedura penale.

*2. L'invito al pubblico ministero a modificare l'imputazione e la sentenza della Corte costituzionale n. 18/2017.*

All'udienza preliminare del 3 giugno 2015, questo giudice, ritenendo che i fatti accertati fosse diversi da come contestati, invitava il pubblico ministero a modificare l'imputazione e il rappresentante dell'accusa, in adesione all'invito, contestava i reati di produzione di materiale pornografico minorile e di atti persecutori, come in epigrafe indicato.

Tanto avveniva in applicazione della consolidata interpretazione giurisprudenziale espressa dalle Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione, secondo cui il giudice, allorché nell'udienza preliminare accerta che il fatto è diverso da come descritto nella richiesta di rinvio a giudizio, deve in prima battuta invitare il pubblico ministero a modi-



ficare l'imputazione e, solo ove il rappresentante della pubblica accusa non si adegui all'invito, può, in applicazione analogica dell'art. 521, comma 2°, codice di procedura penale, disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero, determinando la regressione del procedimento ad una fase anteriore (la trasmissione non preceduta dall'invito è stata qualificata come «atto abnorme»: Corte di cassazione, Sezioni Unite, sentenza 20 dicembre 2007 - 1° febbraio 2008, n. 5307, Battistella).

Questo il testo dell'ordinanza con cui si invitava il pubblico ministero a modificare l'imputazione:

il fatto rubricato al capo a) dell'imputazione è diverso da come contestato;

in punto di fatto è emerso che è stato l'imputato ad indurre la minore, con cui aveva una relazione sentimentale, a realizzare le fotografie di natura pornografica.

Ci troviamo di fronte ad una ipotesi di autoproduzione consensuale di materiale pedopornografico (cd. sexting), materiale che è stato successivamente, sia pure solo in parte, pubblicato dall'imputato sul social network «Facebook», attraverso il profilo A.I.

Il fatto accertato integra gli estremi del reato previsto e punito dal comma 1 dell'art. 600-ter del codice penale e non dal comma 3 dello stesso articolo.

Il materiale autoprodotta ha certamente contenuto pedopornografico, ai sensi del 7° ed ultimo comma dell'art. 600-ter del codice penale, come introdotto dalla legge n. 172/2012 di esecuzione della Convenzione di Lanzarote del 2007 (cfr. art. 20, comma 2°, della Convenzione), secondo cui per «pornografia minorile» deve intendersi «ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minore degli anni diciotto coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore degli anni diciotto per scopi sessuali».

Inoltre, per effetto della ratifica ed esecuzione della Convenzione di Lanzarote, tenuto anche conto della direttiva 2011/93/UE, il reato di produzione di materiale pedopornografico non richiede né lo sfruttamento, né l'approffittamento, né la mercificazione, né la manipolazione del minore e lo Stato italiano non ha scelto, in sede di ratifica, di escludere la punibilità nelle ipotesi caratterizzate da consensualità dell'autoproduzione e della relativa detenzione da parte degli stessi minori (facoltà concessa dalla seconda parte del punto 3 dell'art. 20 della Convenzione).

Il consenso del minore ultraquattordicenne non ha efficacia scriminante atteso che lo Stato italiano, in sede di ratifica della Convenzione, pur potendolo fare, non ha inteso introdurre una clausola del tipo di quella prevista dall'art. 609-quater del codice penale.

Nella condotta denunciata sussistono gli estremi del reato di cui al comma 1° dell'art. 600-ter del codice penale.

La norma *de qua*, infatti, «presiede alla tutela di quelle situazioni nelle quali siano individuabili indici di concreto pericolo che l'attività posta in essere sia idonea a soddisfare l'esigenza di un vasto mercato di pedofili» (cfr. Cassazione Sezioni unite n. 13/2000 e Cassazione sez. III, n. 11997/2011)(1).

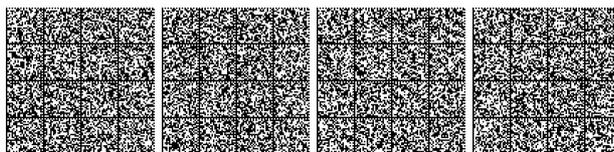
Nella fattispecie in esame, «il concreto pericolo di una vasta ed indiscriminata diffusione» del materiale pornografico realizzato dall'imputato è agevolmente desumibile dal numero di fotografie realizzate, dagli strumenti tecnici utilizzati, dagli apparati informatici posseduti, nonché, e soprattutto, dalla condotta di parziale divulgazione sul social network Facebook posta in essere, peraltro con la manifestata intenzione (cfr. post pubblicato) di dar luogo ad ulteriori divulgazioni idonee ad una più ampia diffusione del prodotto.

Ma anche il fatto rubricato al capo b) è diverso da come contestato.

Ed, invero, tenuto conto della reiterazione delle condotte minacciose, della loro direzione finalistica e dei loro effetti sulla vittima (la minore ha affermato che, per effetto delle minacce, impaurita, ha interrotto la relazione sentimentale con un suo coetaneo, non è più uscita con i suoi amici di sesso maschile e ha frequentato solo persone dello stesso sesso), la condotta integra gli estremi del più grave reato di atti persecutori di cui all'art. 612-bis del codice penale, peraltro procedibile di ufficio perché connesso con il reato di pornografia minorile.

A seguito dell'intervenuta modifica dell'imputazione, questo giudice, con ordinanza del 10 luglio 2015 sollevava questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, dell'art. 34, comma 2°, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione, invito cui il pubblico ministero abbia aderito.

(1) L'art. 600-ter, comma 1°, del codice penale, nella lettura datane dalla Suprema Corte, si pone come disposizione volta a reprimere le più gravi condotte di aggressione ad una serena evoluzione dell'identità sessuale del minore realizzate attraverso un contesto di organizzazione almeno embrionale e di destinazione anche potenziale del materiale pornografico alla successiva fruizione di un numero imprecisato di terzi (cfr. Cassazione sez. III, 11 marzo 2010, rv. 246982).



La Corte costituzionale, con sentenza n. 18/2017, rigettava la questione.

La Corte, pur riconoscendo che «sollecitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per diversità del fatto, il giudice esterna un convincimento sul merito della regiudicanda» — e, quindi, effettua una «penetrante delibazione del merito della regiudicanda, non dissimile da quella che, in mancanza di una valutazione della diversità del fatto, conduce alla definizione con sentenza del giudizio di merito» —, rigettava la questione perché, nella fattispecie in esame, la valutazione contenutistica sulla medesima regiudicanda non si colloca in una fase precedente e distinta del procedimento (come nel caso dell'ordinanza di trasmissione degli atti al pubblico ministero ex art. 521, comma 2°, c.p.p.(2)), ma nella medesima fase.

In proposito la Corte richiamava la sua consolidata giurisprudenza, secondo cui, «affinché possa configurarsi una situazione di incompatibilità — nel senso dell'esigenza costituzionale della relativa previsione, in funzione di tutela dei valori della terzietà e dell'imparzialità del giudice —, è necessario che la valutazione «contenutistica» sulla medesima regiudicanda si collochi in una fase precedente e distinta del procedimento, rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito. È del tutto ragionevole, infatti, che, all'interno di ciascuna delle fasi — intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva — resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (*ex plurimis*, sentenze n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000, n. 232 del 1999). In questi casi, «il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito senza che ne possa essere spogliato: anzi è la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità che presuppone la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa» (sentenza n. 177 del 1996).

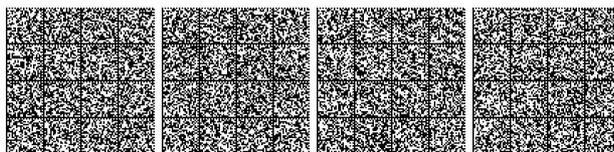
In tale prospettiva, l'invito a modificare l'imputazione non risulta affatto assimilabile all'ordinanza di trasmissione degli atti al pubblico ministero. Come già ricordato, quest'ultima determina la regressione del procedimento: la fase in corso davanti al giudice che l'ha emessa si chiude, e la fase che si aprirà all'esito delle iniziative del pubblico ministero — il quale dovrà esercitare nuovamente l'azione penale, sempre che ne ravvisi i presupposti — sarà, in ogni modo, anche se omologa, una fase distinta e ulteriore, rispetto alla quale la valutazione di merito insita nei precedente provvedimento potrà assumere una valenza «pregiudicante». All'opposto, l'invito a modificare l'imputazione rappresenta un rimedio «endofasico»: dalla sua formulazione non deriva, dunque, alcuna incompatibilità del giudice all'ulteriore trattazione della medesima fase».

### 3. La domanda di pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il difensore dell'imputato ha chiesto, in via preliminare, di sollevare domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.) sulla seguente questione esegetica: se l'art. 47, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per come richiamata nell'art. 6, par. 1, del Trattato sull'Unione europea (T.U.E.), debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice nazionale di non applicare la normativa nazionale (nella fattispecie l'art. 34, comma 2°, codice di procedura penale, come risultante dall'interpretazione effettuata dalla Corte costituzionale) che esclude l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione, invito cui il pubblico ministero abbia aderito.

Com'è noto, il principio del primato del diritto comunitario impone al giudice nazionale l'obbligo di applicazione integrale delle norme elaborate nell'Unione europea per dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore che successiva a quella comunitaria; ove sorgano questioni di conflitto con una norma interna, il giudice nazionale deve disapplicare quest'ultima, mentre se vi sono dubbi sull'interpretazione della norma comunitaria che non può risolvere interpretando tale norma, il giudice nazionale, mai disapplicando la norma comunitaria, può sollevare la questione pregiudiziale sull'interpretazione della

(2) Con l'ordinanza n. 269/2003, la Corte — pronunciandosi espressamente per l'ipotesi di ripetizione della trattazione dell'udienza preliminare da parte dello stesso magistrato che, all'esito di una precedente udienza preliminare riguardante lo stesso imputato ed il medesimo fatto storico, abbia disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero, avendo ravvisato un fatto diverso da quello formalmente descritto nell'imputazione contestata — ha ritenuto la questione manifestamente infondata perché già rientrante, a seguito della sentenza n. 224/2001, nel raggio d'azione dell'istituto dell'incompatibilità.



stessa davanti alla Corte di giustizia a norma dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il rinvio pregiudiziale interpretativo è obbligatorio solo per i giudici nazionali di ultima istanza).

La richiesta della difesa va rigettata perché l'oggetto della causa non presenta alcuna connessione con il diritto dell'Unione.

Con riguardo ai rinvii pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, va ricordato che, in forza dell'art. 51, par. 1, della stessa, le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Occorre, pertanto, ai fini dell'ammissibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, che una norma del diritto dell'Unione diversa dalla Carta sia applicabile al procedimento principale.

In altre parole, il giudice nazionale non può chiedere alla Corte di giustizia di interpretare un diritto fondamentale sancito dalla Carta rispetto ad una vicenda controversa nella quale non è in discussione il diritto dell'Unione europea.

Questo perché la Carta di Nizza non ha modificato i confini del diritto europeo, tenuto anche conto del contenuto dell'art. 5, par. 2, T.U.E. («In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri») e, ancor di più, del contenuto dell'art. 6, par. 1, T.U.E. («L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati») e par. 2 («L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati»).

In merito la Corte di giustizia, valorizzando la portata dell'art. 51 della Carta, ha, più volte, ribadito che(3):

le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione;

in virtù del par. 2 dell'art. 51, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze ed i compiti definiti nei trattati;

le esigenze derivanti dalla tutela dei diritti fondamentali vincolano gli Stati membri in tutti i casi in cui essi sono chiamati ad applicare il diritto dell'Unione;

ove una situazione giuridica non rientri nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte di giustizia non è competente e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza (cfr: ordinanza 12 luglio 2012, Turrà e altri, causa C-466/11, punto 26 e sentenza Akerberg Fransson, punto 22).

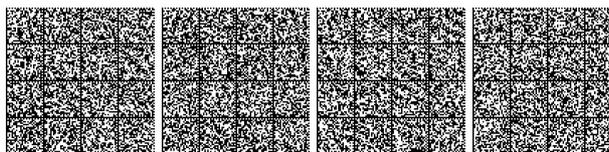
Pertanto, nonostante i diritti garantiti dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali costituiscano principi generali del diritto dell'Unione (cfr: art. 6, comma 3°, T.U.E.)(4), per l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale, occorre che l'oggetto della causa principale presenti una connessione con il diritto dell'Unione; in assenza di alcun elemento di collegamento della causa principale con una qualsivoglia delle situazioni previste dalle disposizioni del Trattato e non vertendo la causa principale sull'applicazione di misure nazionali mediante le quali lo Stato membro dia attuazione del diritto dell'Unione, non vi è competenza della Corte di Giustizia a risolvere la domanda pregiudiziale (cfr: Corte giust. 1° marzo 2011, causa C-457/09, Chartry; Corte giust. 7 febbraio 2013, causa C-498/12, Pedone c. N).

Nella fattispecie in esame, la Corte di giustizia dell'Unione europea è manifestamente incompetente a rispondere alla questione posta dalla difesa perché l'oggetto del procedimento principale non involge l'interpretazione o l'applicazione di una norma dell'Unione diversa da quelle di cui alla Carta e non vi è alcun elemento di collegamento della controversia con una normativa nazionale di attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta stessa.

Pertanto la domanda di rinvio pregiudiziale va disattesa.

(3) Cfr. Corte giust. 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, J McB; Corte giust. 12 novembre 2011, causa C-339/10, Asparuhov Estov ed altri; Corte giust. 1° marzo 2011, causa C-457/09, Chartry; Corte giust. 15 novembre 2011, causa C-256/11, Deraci e altri. In senso conforme, cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 80 e 303 del 2011 e Cassazione SS. UU. Civili, 13 giugno 2012, n. 9595, secondo cui «la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla luce della clausola di equivalenza sancita dall'art. 52, par. 3, non ha determinato una «trattatizzazione» indiretta e piena della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la quale è predicabile solo per le ipotesi nelle quali la fattispecie sia disciplinata dal diritto europeo e non già da norme nazionali prive di alcun legame con il diritto dell'Unione europea».

(4) Il comma 2° dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come si evince dalle Spiegazioni, corrisponde all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



#### 4. La questione di legittimità costituzionale.

Deve essere sollevata, di ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2°, del codice di procedura penale — nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare per il giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione ed il pubblico ministero abbia a tanto aderito — perché in contrasto con l'art. 117, comma 1°, della Costituzione, in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con riguardo all'imparzialità del giudice, secondo l'interpretazione consolidata fornita della Corte di Strasburgo.

Sul piano procedurale, non ricorre la preclusione del *ne bis in idem* derivante dall'ultimo comma dell'art. 137 della Costituzione perché la questione di legittimità costituzionale che si solleva con la presente ordinanza è del tutto diversa, per parametro invocato (art. 117, comma 1°, della Costituzione) e corredo argomentativo (violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo l'interpretazione consolidata fornita della Corte di Strasburgo), rispetto a quella dichiarata non fondata dalla Corte con la sentenza n. 18/2017.

Consolidata è, infatti, la giurisprudenza costituzionale secondo cui, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, l'effetto preclusivo previsto, in forza del principio del *ne bis in idem*, dall'art. 24, comma 2°, legge n. 87/1953, alla riproposizione della questione nel corso dello stesso grado di giudizio, deve ritenersi operante soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione, vale a dire le norme impugnate, i profili di incostituzionalità dedotti e le argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità, a nulla rilevando l'analogia delle finalità perseguite (*cf.* sentenza n. 225/1994 e 113/2011).

In caso di contrasto tra norma interna e norma convenzionale non risolvibile in via interpretativa, il giudice nazionale non può, a differenza di quanto avviene per le norme comunitarie provviste di effetto diretto, applicare direttamente la norma Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, disapplicando la norma interna contrastante, né tantomeno può fare applicazione della norma interna ritenuta in contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ma deve sollevare la questione di legittimità costituzionale con riferimento al parametro di cui all'art. 117, comma 1°, della Costituzione (*cf.* Corte costituzionale, sentenze nn. 348/2007, 349/2007, 239/2009, 80/2011).

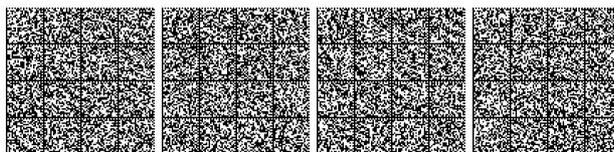
Le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrano, infatti, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1°, della Costituzione, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali».

A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se, così interpretata, la norma della Convenzione — la quale si colloca pur sempre a livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: «ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato» (Corte costituzionale, sentenza n. 80/2011).

Per le ragioni compiutamente esposte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 80/2011, alla cui lettura si rinvia (*cf.*, in particolare, par. 5.3, 5.4, 5.5), non è possibile ritenere che il giudice comune, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sia abilitato, nelle materie in cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come quella in esame<sup>(5)</sup>), a disapplicare le norme interne ritenute incompatibili con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, senza dover attivare il sindacato di costituzionalità (in tal senso, *cf.* anche Cassazione sez. VI, 5 giugno 2014, n. 30059, Lamarmore ed altri, par. 7.2.1).

L'art. 34, comma 2°, del codice di procedura penale — nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare per il giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione ed il pubblico ministero abbia a tanto aderito — è in contrasto con l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella parte in cui stabilisce che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata ... da un tribunale ... imparziale ...», secondo l'interpretazione consolidata fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

(5) Cfr. precedente paragrafo.



La Corte di Strasburgo, nelle numerose pronunce rese(6), ha fornito un quadro completo della nozione di imparzialità (da intendersi come assenza di pregiudizi o preconcetti) recepita dalla Convenzione, stabilendo che, affinché il principio sia rispettato, il tribunale deve essere imparziale soggettivamente ed oggettivamente.

Sotto il primo profilo (cd. criterio soggettivo), nessun componente del tribunale deve avere pregiudizi personali verso l'imputato o un interesse personale a giudicare il singolo caso; tale imparzialità si presume fino a prova contraria.

Sotto il secondo profilo (cd. criterio oggettivo), occorre escludere ogni legittimo dubbio sull'imparzialità del giudice, anche apparente e non dipendente dalla sua condotta personale.

Ai fini del *test* oggettivo, si deve accertare se, a prescindere dalla condotta personale del giudice, ci siano dei fatti che possano sollevare dubbi sulla sua imparzialità.

Si è poi osservato che non esiste un'assoluta separazione tra l'imparzialità soggettiva e quella oggettiva, in quanto la condotta di un giudice può non solo suscitare dubbi oggettivamente giustificati sulla sua imparzialità dal punto di vista dell'osservatore esterno (criterio oggettivo), ma può anche riguardare la questione della sua convinzione personale (criterio soggettivo)(7).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato che anche le apparenze possono avere una certa importanza in quanto «non si deve solo fare giustizia, ma si deve anche vedere che essa è fatta» (sent. De Cubber c. Belgio, 26 ottobre 1984, § 26; sentenza 28 gennaio 2003, Dell'Utri c/ Italia; sentenza n. 68955/11 del 15 gennaio 2015, Dragojevic c/ Croazia); questo perché in una società democratica i giudici devono ispirare fiducia nel pubblico, a partire dalle parti del processo (cfr. Kleyn e altri c/ Paesi Bassi, n. 39343/98; Morice c/ France, n. 29369/10, §§ 73-78).

Per decidere se, in un determinato caso, vi siano dei motivi legittimi per temere che tali requisiti non siano rispettati, il punto di vista di una delle parti del processo è importante, ma non decisivo; ciò che è decisivo è se il timore della parte interessata possa essere ritenuto «obiettivamente giustificato» (cfr. Sacilor-Lormines c/ France, n. 65411/01, § 63; Morice c/ France, n. 29369/10, § 76).

Nella fattispecie in esame, l'antinomia tra la norma interna e quella convenzionale si coglie con riguardo al profilo oggettivo dell'imparzialità ed il difetto è di natura funzionale(8).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che il solo fatto che il giudice penale investito del processo abbia assunto, nell'ambito del medesimo procedimento, decisioni sul caso il cui merito è poi chiamato a giudicare, comprese decisioni riguardanti la custodia cautelare, non può di per sé solo comportare un difetto di imparzialità; tuttavia la natura e la portata di tali decisioni non sono irrilevanti (cfr. sentenza 24 febbraio 1993, Fey v. Austria, § 30; Sainte-Marie v. France, § 32; Nortier v. the Netherlands, § 33) perché, nelle ipotesi in cui le stesse richiedano un «elevato grado di chiarezza» in ordine al tema della responsabilità dell'imputato (sent. 24 maggio 1989, Hauschildt v. Denmark, § 49-52), ovvero vi sia coincidenza tra il profilo contenutistico della decisione preprocessuale e il merito della causa (sent. n. 68955/11 del 15 novembre 2015, Dragojevic c/ Croazia(9)), deve ritenersi minata l'imparzialità.

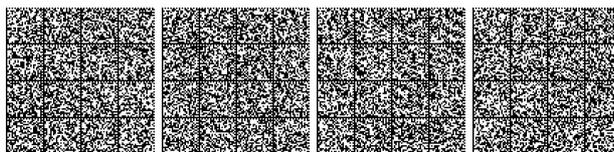
Con riguardo alle altre fasi del procedimento, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che non si pone una questione di difetto di imparzialità solo quando il giudice abbia pronunciato in dette fasi decisioni di tipo meramente formale e procedurale, ma non anche quando abbia espresso un'opinione sulla responsabilità dell'imputato (Gomez de Llano y Botella v. Spain, §§ 67-72; sentenza 24 giugno 2010, Marcel e Branquart c. Francia).

(6) Cfr., a titolo meramente esemplificativo, sentenze Padovani c. Italia (26 febbraio 1993); Thomann c. Svizzera (10 giugno 1996); Ferrantelli e Santangelo c. Italia (7 agosto 1996); Castillo Algar c. Spagna (28 ottobre 1998); Perote Pellon c. Spagna (25 luglio 2002); Gomez de Llano y Botella c. Spagna (22 luglio 2008); Wettstein c. Svizzera (n. 33958/98); Morel c. Francia (n. 34130/96); Cianetti c. Italia (n. 55634/00); Kyprianou v. Cyprus; Micallef v. Malta; Piersack v. Belgium; Grieves v. the United Kingdom.

(7) Cfr. sentenza n. 73797/01, Kyprianou v. Cyprus, § 119.

(8) Nella sentenza Kyprianou v. Cyprus, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato che ci sono due possibili situazioni in cui può venire in rilievo il difetto di imparzialità del giudice: la prima è di natura funzionale e riguarda, ad esempio, l'esercizio di differenti funzioni da parte della stessa persona nel medesimo giudizio, oppure la presenza di collegamenti gerarchici o di altro tipo con un soggetto comunque coinvolto nel procedimento; la seconda è di carattere personale e deriva dalla condotta tenuta dal giudice in un caso specifico.

(9) La Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso la violazione dell'imparzialità in un caso in cui la decisione preprocessuale aveva ad oggetto la proroga della custodia sulla base del rilievo che «le domande cui il giudice deve rispondere quando adotta decisioni relative alla proroga della custodia non sono identiche a quelle determinanti per il suo giudizio finale. Quando adotta una decisione sulla custodia cautelare e altre decisioni preprocessuali di questo tipo, il giudice valuta sommariamente i dati disponibili al fine di accertare se esistano motivi sufficienti per sospettare che l'imputato abbia commesso un reato; quando emette una sentenza alla conclusione del processo egli deve valutare se le prove che sono state presentate e discusse in tribunale siano sufficienti a dichiarare la colpevolezza dell'imputato. I sospetti e la formale pronuncia giudiziale della colpevolezza non devono essere considerati la stessa cosa (si veda Jasiński c. Polonia, n. 30865196, § 55, 20 dicembre 2005)» (§ 115); nel caso di specie, la Corte europea dei diritti dell'uomo (par. 116) ha ritenuto che, «nella valutazione i giudici hanno tuttavia fatto riferimento al reato solo come a «l'oggetto delle accuse», formula che non comunicava la loro convinzione che il ricorrente avesse commesso i reati in questione e che non può essere considerata equivalente a una pronuncia pregiudiziale sulla colpevolezza (si confronti Jasiński, sopra citata, § 56, e, per contro, Romenskiy, sopra citata, § 28)».



In virtù dell'importanza assunta anche dalle apparenze, è sufficiente, affinché sia leso il principio di imparzialità, che il giudice abbia valutato — non importa se nella stessa fase o in altra fase — i fatti della causa, esprimendo un'opinione su di un aspetto del merito della controversia (*cf.* sentenza Grande Camera n. 4455/10 del 27 aprile 2014, *Margus c/ Croazia*, § 47, che ha escluso la violazione perché, nel pregresso procedimento, «non sono stati valutati i fatti della causa, né è stata esaminata la questione della colpevolezza del ricorrente. Il giudice M.K. non ha pertanto espresso un'opinione su alcun aspetto del merito della causa»).

Si deve, dunque, ravvisare una violazione del principio di imparzialità ogni qual volta le attività poste in essere anteriormente dal giudice siano tali da far ritenere oggettivamente riscontrata una sostanziale anticipazione del giudizio, sia per l'estensione dei poteri affidati, sia per l'approfondita conoscenza degli elementi di prova su cui poi sarà chiamato a rendere la sua decisione nel merito(10).

L'interpretazione fornita dalla Corte EDU — assolutamente consolidata — del principio di imparzialità valorizza il profilo contenutistico della decisione assunta e non il momento in cui essa viene resa nella sequenza procedimentale.

Nella fattispecie in esame, non vi è dubbio, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, che il giudice, «sollecitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per diversità del fatto, ... esterna un convincimento sul merito della regiudicanda».

Inoltre, siffatta esternazione è strettamente connaturata alla natura del sindacato esercitato nello specifico contesto: come riconosciuto dalla Corte costituzionale, «nel momento in cui accerta che il fatto è diverso da come descritto nell'imputazione, il giudice compie... una penetrante delibazione del merito della regiudicanda, non dissimile da quella che, in mancanza di una valutazione della diversità del fatto, conduce alla definizione con sentenza del giudizio di merito».

Ciò è sufficiente ad inficiare l'imparzialità del giudice, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, a prescindere dal fatto che la valutazione contenutistica sulla «medesima regiudicanda» sia stata effettuata nella stessa fase processuale e non in una fase precedente e distinta.

Il criterio della identità/diversità di fase fornito dalla Corte costituzionale nell'esegesi dell'art. 34, comma 2°, del codice di procedura penale, relativo alla disciplina delle incompatibilità endoprocessuali di tipo orizzontale, non appare in linea con l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, perché non tiene conto della natura e della portata della decisione incidentale adottata dal giudice, nonché del tipo di sindacato a questi assegnato nello specifico contesto.

La preesistenza di una valutazione sulla medesima regiudicanda, quando anche compiuta nella stessa fase, rende attuale e concreto il rischio che la valutazione conclusiva di responsabilità sia, o possa apparire, condizionata dalla propensione del giudice a confermare una propria precedente decisione: in tal caso, la Corte europea dei diritti dell'uomo presume, *iuris et de iure*, la sussistenza del pregiudizio.

Ma la violazione della garanzia dell'imparzialità si coglie anche sotto un altro profilo, sempre di natura funzionale.

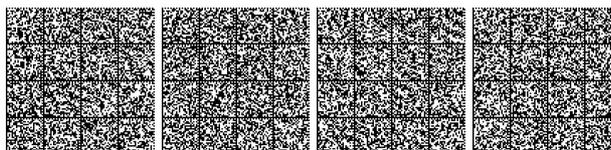
Il giudice, invitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per la ritenuta diversità del fatto contestato, non solo effettua (esternandola all'imputato) una penetrante delibazione del merito della regiudicanda, non dissimile da quella che dovrà poi effettuare nella decisione del merito della causa, ma concorre all'esercizio della funzione tipica dell'accusa nel processo penale, vale a dire alla contestazione del fatto e, cioè, alla definizione dello stesso perimetro del giudizio.

L'assunzione, da parte del giudice, del ruolo del pubblico ministero è stata censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 20 settembre 2016, causa n. 926/08, *Karelin c/ Russia*, perché ciò può causare una confusione tra il ruolo dell'accusa e quello del giudicante e può condurre legittimamente a dubitare dell'imparzialità di quest'ultimo.

Nel caso deciso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo la confusione derivava dall'assenza di una qualsiasi autorità che rappresentasse l'accusa in giudizio; tuttavia, dalla lettura della sentenza, emerge come la Corte europea dei diritti dell'uomo stigmatizzi, perché foriera di dubbi sull'imparzialità, l'assunzione da parte del giudice del ruolo del pubblico ministero.

Evidente appare, quindi, il contrasto tra l'art. 34, comma 2°, c.p.p. — nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare per il giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei

(10) *Cfr.* sentenza *De Cubber* comma Belgio, 26 ottobre 1984, § 29-30; 11 luglio 2013, *Rudnichenko c/ Ucraina*, § 115; 25 luglio 2000, *Tierce ed altri c/ San Marino*;



confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione ed il pubblico ministero abbia a tanto aderito — e l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui stabilisce che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata... da un tribunale... imparziale...», secondo l'interpretazione consolidata fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che prescinde dalle scansioni processuali.

L'antinomia non può essere risolta in via interpretativa perché il giudice delle leggi, con la sentenza n. 18/2017, vincolante nel presente giudizio, ha affermato la compatibilità con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione della norma ritenuta in contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con la conseguenza che, in assenza di una diversa pronuncia, il giudizio deve proseguire innanzi allo scrivente.

Alla situazione considerata non può, come evincibile anche dalla sentenza n. 18/2017, farsi fronte mediante l'istituto dell'astensione, il quale — al pari di quello della ricsuzione — mira a porre rimedio a comportamenti del giudice, anche estranei all'esercizio della funzione, che possono determinare un pregiudizio per l'imparzialità da apprezzare in concreto: mentre nel caso in discussione la configurabilità di un simile pregiudizio è riscontrabile già sul piano astratto, in conseguenza della decisione precedentemente adottata e della sua intrinseca natura.

Non vi è alcuna incompatibilità tra la garanzia dell'imparzialità del giudice di cui all'art. 6, par. 1, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, e la Costituzione sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione della giustizia (art. 97 della Costituzione) — vale a dire dell'esigenza di evitare «una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre per la medesima fase del giudizio di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere» — perché, nella prospettiva convenzionale, non tutti gli apprezzamenti incidentali, anche di merito, sono idonei a determinare la lesione della garanzia dell'imparzialità del giudice, ma solo quelli che presentano un profilo contenutistico analogo a quello richiesto per la definizione del merito della causa: occorre, quindi, valutare la natura e la portata delle singole decisioni incidentali, in relazione al tipo di sindacato esercitato nello specifico contesto, e la lesione della garanzia dell'imparzialità potrà ritenersi sussistente solo quando il profilo contenutistico della valutazione effettuata nella fase incidentale non sia dissimile da quello che dovrà essere compiuto nell'esame del merito della causa.

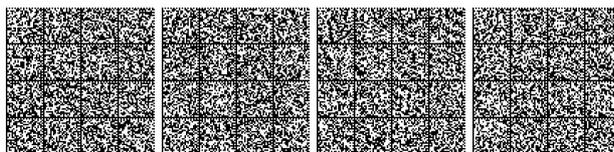
Infine «il risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento» è «di segno positivo», nel senso che dall'incidenza della norma Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sull'art. 34 del codice di procedura penale deriva *un plus* e non *un minus* di tutela per tutto il sistema nazionale dei diritti fondamentali (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 317/2009).

Tutti i giudici italiani — compresa la Corte costituzionale, come riconosciuto dalla stessa Corte — devono applicare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che è stata incorporata nell'ordinamento interno per effetto della legge (ordinaria) n. 848/1955 di autorizzazione alla ratifica ed ha un ruolo sovraordinato rispetto alla legislazione ordinaria, salvo il caso, del tutto eccezionale e certamente non sussistente nella fattispecie in esame, in cui la norma Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretata dalla sua Corte, sia essa stessa in contrasto con la Costituzione: ipotesi nella quale si imporrà la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di adattamento alla Convenzione, nella parte in cui consente l'ingresso nell'ordinamento di una norma incostituzionale(11).

La sopra esposta questione di legittimità costituzionale è, ai sensi dell'art. 23, comma 2°, legge n. 87/1953, assolutamente rilevante nel procedimento pendente perché esso non può essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione, dovendo, allo stato, questo giudice procedere alla celebrazione dell'udienza preliminare nonostante abbia già effettuato una «penetrante delibazione del merito della regudicanda», non dissimile da quella richiesta per la definizione del merito: la prosecuzione del giudizio comporterebbe una violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo l'interpretazione consolidata fornita dalla Corte di Strasburgo.

Ciò obbliga questo giudice a sollevare la questione di costituzionalità.

(11) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 49/2015.



*P.Q.M.*

*Letto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2°, del codice di procedura penale — nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare per il giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione ed il pubblico ministero abbia a tanto aderito — perché in contrasto con l'art. 117, comma 1°, della Costituzione, in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nella parte in cui stabilisce che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata... da un tribunale... imparziale ...», secondo l'interpretazione consolidata fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.*

*Dispone l'immediata trasmissione · degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Si dà atto che viene data lettura del provvedimento ai presenti ex art. 148, comma 5°, codice di procedura penale.*

*Dispone l'allegazione della presente ordinanza al verbale di udienza.*

Napoli, udienza del 12 maggio 2017

*Il G.U.P.: GALLO*

17C00254

**N. 161**

*Ordinanza del 21 aprile 2017 del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo  
sul ricorso proposto da Accardo Laura contro Comune di Lanciano e Regione Abruzzo*

**Gioco e scommesse - Norme della Regione Abruzzo - Autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito - Distanze minime da luoghi sensibili - Inclusione, nell'elenco dei luoghi sensibili, delle caserme militari.**

- Legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), art. 2 [, comma 1], lett. c) [, IV].

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

### SEZIONE STACCATA DI PESCARA (SEZIONE PRIMA)

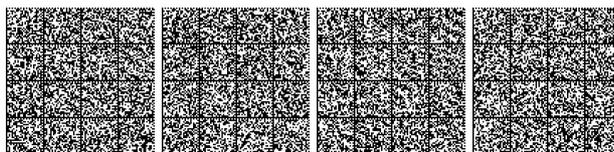
ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso di registro generale 218 del 2016, proposto da:

Laura Accardo, rappresentata e difesa dagli avvocati Angela Gemma, Marco Tronci, Renzo Latorre, domiciliata ex art. 25 cpa presso Tribunale amministrativo regionale Pescara segreteria in Pescara, via A. Lo Feudo, 1;

Contro:

Comune di Lanciano, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Carlini, domiciliato ex art. 25 cpa presso Tribunale amministrativo regionale Pescara segreteria in Pescara, via A. Lo Feudo, 1;

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la sede della stessa domiciliata in l'Aquila, via Buccio di Ranallo C/S.Domenico;



Per l'annullamento della nota prot. 19742 del 7 aprile 2016 con la quale il dirigente del settore servizi alla persona attività produttive del Comune di Lanciano ha comunicato alla ricorrente che non sussistono i presupposti per il rilascio della Tabella dei giochi proibiti richiesta dalla stessa; della nota prot. 8141 dell'11 febbraio 2016 con la quale si comunica alla ricorrente che il procedimento relativo al rilascio della Tabella richiesta rimane sospeso essendo pregiudiziale l'autorizzazione TULPS della Questura; di tutti gli atti presupposti, conseguenti e connessi; nonché per la disapplicazione degli articoli 2 e 3 della L.R. Abruzzo 29 agosto 2013 ed eventuale remissione alla Corte di Giustizia o Corte costituzionale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Lanciano e di Regione Abruzzo;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2017 il dott. Alberto Tramaglini e uditi l'avv. Federico Frasca, su delega dell'avv. Angela Gemma, per la ricorrente, l'avvocato dello Stato Dario Simeoli per la Regione Abruzzo, l'avv. Giovanni Carlini per l'amministrazione comunale;

1. — La ricorrente, titolare di impresa individuale per l'esercizio dell'attività di raccolta scommesse su rete fisica in base ad autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e di licenza *ex art.* 88 T.U.L.P.S. del Questore di Chieti, titoli entrambi rilasciati all'esito della procedura di regolarizzazione di cui all'art. 1, comma 643, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), ha impugnato gli atti, indicati in epigrafe, con cui il Comune di Lanciano ha definito l'istanza diretta al «rilascio della Tabella dei Giochi Proibiti ai fini dell'installazione, dopo aver provveduto ad effettuare apposita SCIA, degli apparecchi *ex art.* 110, comma 6, lettera *a)* e *b)*».

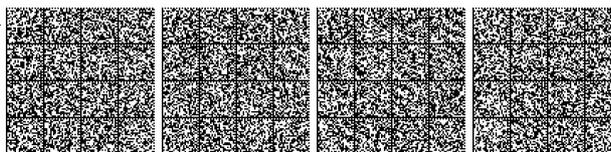
L'amministrazione ha disatteso l'istanza in base al rilievo che fosse allo scopo necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 3, comma 1 [«L'esercizio delle sale da gioco e l'installazione di apparecchi per il gioco lecito sono soggetti ad autorizzazione del Sindaco del comune territorialmente competente»] della L.R. Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco) e che non fosse quindi sufficiente la preannunciata segnalazione certificata. Il comune ha altresì rilevato che la «Tabella» predetta «non equivale ad autorizzazione» e che «nel caso in esame è stata accertata la mancanza del requisito della distanza dal «luogo sensibile», in riferimento all'art. 2, comma 1, lettera *c)*, p. IV, della suddetta legge regionale», negandone in conclusione il rilascio.

Vi è da precisare che il secondo comma dello stesso art. 3 L.R. cit. dispone che «L'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito presso esercizi commerciali o pubblici non è rilasciata nel caso di ubicazione dei locali a distanza inferiore a 300 metri, misurati in base al percorso pedonale più breve, dai luoghi sensibili», mentre l'art. 2 reca alla lettera *c)* un'elencazione di tali luoghi [«Ai fini dell'applicazione della presente legge: ... *c)* per luoghi sensibili devono intendersi...], tra cui, sub IV, «le caserme militari».

La ricorrente si è quindi vista respinta l'istanza in primo luogo perché difettava l'autorizzazione e comunque perché non esistevano le condizioni per il rilascio, stante «distanza inferiore a 300 metri ... dai luoghi sensibili, nella fattispecie dalla Caserma Militare, quale il Comando Compagnia Carabinieri».

2. — Chiedendo l'annullamento di tali atti, eventualmente previa disapplicazione degli articoli 2 e 3 in quanto in contrasto con gli articoli 49 ss. e 56 ss. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con i principi comunitari, la ricorrente ha sostenuto in via principale la tesi della inapplicabilità della legge regionale in quanto la legittimazione ad installare i dispositivi in questione le deriverebbe unicamente dalle autorizzazioni conseguite all'esito della procedura di emersione, disciplinata da normativa «posteriore ma speciale» (il co. 643 citato) poiché finalizzata a soddisfare esigenze tipicamente statali, materia su cui la Regione non avrebbe pertanto alcuna competenza legislativa. In via subordinata ha eccepito la illegittimità costituzionale delle previsioni della legge regionale n. 40 del 2013 che subordinano l'installazione degli apparecchi in questione ad autorizzazione comunale e comunque del predetto art. 2, comma 1 lettera *c)*, nella parte in cui irragionevolmente include «*IV)* le caserme militari» tra i «luoghi sensibili».

3. — Instaurato il contraddittorio, all'esito dell'udienza di discussione il ricorso è stato parzialmente deciso con separata sentenza con cui il Collegio ha estromesso dal giudizio la Regione Abruzzo e, dopo aver preliminarmente accertato l'ammissibilità del ricorso in quanto diretto contro provvedimento che ha definito negativamente l'*iter*, ha rigettato i motivi proposti in via principale ed ha ritenuto manifestamente infondate le eccezioni di legittimità costituzionale sollevate in termini analoghi (e con specifico richiamo) a Tribunale amministrativo regionale Lecce, sez. I, ordinanza 22 luglio 2015 n. 2529, trattandosi di profili già disattesi da Corte costituzionale 11 maggio 2017 n. 108. Riguardo al residuo profilo si è fatto rinvio a separata ordinanza per sollevare la questione di legittimità



costituzionale dell'art. 2, comma 1 lettera c), L.R. Abruzzo n. 40 del 2013, nella parte in cui include «IV) le caserme militari» tra i «luoghi sensibili» da cui mantenere una distanza minima nell'insediamento delle attività soggette all'autorizzazione di cui all'art. 3.

4. — La suddetta questione è rilevante in quanto il rifiuto espresso con gli atti oggetto del giudizio è fondato esclusivamente sulla richiamata disposizione regionale, sicché, nel caso la questione fosse fondata e «le caserme militari» fossero pertanto espunte dall'elenco dei «luoghi sensibili», ne deriverebbe l'accoglimento del ricorso con annullamento dell'atto interruttivo dell'*iter* e conseguente possibilità per la ricorrente di ottenere l'autorizzazione all'esito della riapertura del procedimento. In tali termini, nella sentenza che ha parzialmente definito il giudizio, è stato riconosciuto l'interesse a vedere rimosso il diniego espresso dal Comune, quanto meno nella sua funzione di precludere l'ulteriore sviluppo dell'*iter* autorizzatorio.

5. — In ordine alla non manifesta infondatezza, va rilevato che l'art. 1 della legge regionale in esame [(«Finalità) - La presente legge, nel rispetto della suddivisione di competenze fra Stato e Regioni e dei vincoli derivanti dall'ordinamento giuridico europeo, detta norme finalizzate a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco, anche se lecito, ed a tutelare determinate categorie di persone dai rischi che ne derivano»] evidenzia che si tratta di disciplina avente finalità analoghe a quelle alla base della legge pugliese di cui alla citata sentenza n. 108/2017 della Corte.

Anche nella fattispecie, infatti, la questione verte sulla «previsione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti “sensibili”: frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili di fronte alla tentazione del gioco d'azzardo».

Anche per la legge abruzzese vale quindi quanto osservato nella richiamata sentenza della Corte: «Il legislatore regionale è intervenuto ... per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della “dipendenza da gioco d'azzardo”: fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo.

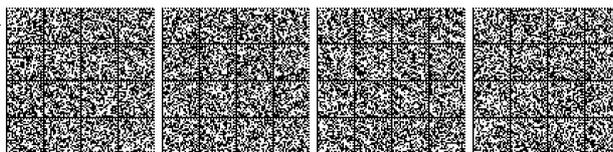
La disposizione in esame persegue, pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale.»

La materia di cui si occupa la legge regionale in esame è dunque la «tutela della salute», il che evidenzia il contrasto della previsione censurata con l'art. 117, commi 2 e 3, Cost.

Deve infatti ritenersi che la normativa regionale sia espressione di finalità di carattere socio-sanitarie nella misura in cui le relative previsioni siano rivolte alla tutela di soggetti «deboli» e che esorbiti, invece, da tale materia una disposizione riferita a luoghi frequentati da soggetti che non presentano alcuna caratteristica che li renda «psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni».

Mentre la maggior parte dei luoghi elencati dall'art. 2, lettera c) [(«I) tutti gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, inclusi gli istituti professionali e le università; II) tutte le strutture sanitarie ed ospedaliere, incluse quelle dedicate all'accoglienza, all'assistenza e al recupero di soggetti affetti da qualsiasi forma di dipendenza o in particolari condizioni di disagio sociale o che, comunque, fanno parte di categorie protette; III) i centri di aggregazione di giovani, inclusi gli impianti sportivi; ...; V) i centri di aggregazione di anziani; VI) tutti i luoghi di culto; VII) i cimiteri e le camere mortuarie]] può essere agevolmente collocata tra quelli ove si radunano soggetti ritenuti più esposti al rischio di cadere vittime della dipendenza da gioco d'azzardo, altrettanto non può dirsi delle caserme militari sub IV), non riscontrandosi alcun elemento che consenta di collocare i soggetti che frequentano tali luoghi (adulti in normali condizioni psico-fisiche sottoposti alla disciplina militare) tra quelli psicologicamente deboli e bisognosi della protezione legislativa. Le caserme militari non sono d'altra parte considerate nemmeno dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge n. 158 del 2012 che, «Nella cornice di un complesso di misure intese a promuovere “un più alto livello di tutela della salute” (così il titolo del decreto-legge) e che hanno portato, tra l'altro, ad estendere i livelli essenziali di assistenza alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette da “ludopatia” ... prevede, in questa chiave, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS — ossia con le cosiddette slot machines — che risultino ubicati in prossimità di luoghi sensibili» (Corte cost. n. 108 cit.), che individua in «istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi».

Per quanto non sia contestabile la possibilità delle regioni di individuare ulteriori spazi collettivi che esprimano analoghe esigenze di tutela, è comunque del tutto evidente che ciò che accomuna le strutture «protette» è l'esigenza, espressa dall'art. 1 della legge regionale in esame, di «tutelare determinate categorie di persone dai rischi che ... derivano» dalla «diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco». In tale direzione, la legge regionale ha, ad esempio,



opportunamente precisato che i «centri socio-ricreativi e sportivi» di cui alla norma statale sono quelli «di aggregazione di giovani», con ciò escludendo dalle misure di protezione strutture dello stesso tipo qualora destinate ad adulti in normali condizioni psico-fisiche e perciò non particolarmente vulnerabili di fronte al rischio «ludopatia». Sembra al Collegio che a maggior ragione non si riscontrino finalità di carattere sociosanitario nella previsione di una distanza di rispetto dalle caserme militari.

Poiché il requisito della distanza di almeno 300 metri da «caserme militari» non risulta far capo ad esigenze riferibili alla materia «tutela della salute», ne consegue l'illegittimità costituzionale della previsione in quanto estranea alla competenza legislativa della Regione.

Né sembra possibile inquadrare la norma in altra materia regionale, visto che l'intera legge esprime una chiara finalità «socio-sanitaria», non lasciando perciò alcun margine ad un'interpretazione diretta a ricondurre una sua specifica disposizione ad esigenze di tutela di interessi di altro tipo, che non emergono in alcun modo dal testo normativo.

Non si può d'altronde far riferimento alla materia «governo del territorio», visto che dal testo normativo non emergono particolari esigenze urbanistiche connesse alla prossimità tra sale da gioco e caserme militari che non si manifestino rispetto a qualunque altro insediamento ad uso collettivo o pubblico. L'assenza di ogni distinzione nell'ambito della categoria «caserme militari», in cui si raggruppano strutture di differenti caratteristiche urbanistiche (essendo la norma, nella sua genericità, riferibile anche a edifici di minima consistenza, purché di carattere «militare»), conferma ulteriormente che nessuna valutazione in termini urbanistici è stata effettuata dal legislatore regionale.

Non essendo la norma riconducibile alla materia sanitaria né ad altra di competenza regionale, si delinea, dunque, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente invasione delle competenze statali ed in particolare nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, comma 2, lettera *h*), a cui appartiene la disciplina dell'attività svolta dalla ricorrente.

Si prospetta, in ogni caso, la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non riscontrandosi alcuna peculiare interferenza tra case da gioco e caserme militari che giustifichi un regime speciale rispetto ad altre strutture di analoghe caratteristiche, come quelle che fanno capo alle amministrazioni civili del «comparto sicurezza».

Va in conclusione ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 117, commi 2 e 3, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lettera *c*), della L.R. Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), nella parte in cui include tra i luoghi sensibili, «*IV*) le caserme militari...».

Va pertanto disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con conseguente sospensione del giudizio.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lettera c), della L.R. Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 dispone la sospensione del giudizio sul residuo capo di ricorso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale Abruzzo nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.*

*Così deciso in Pescara nella Camera di consiglio del giorno 21 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:*

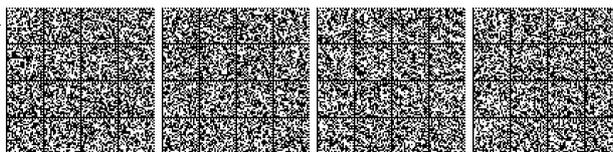
Amedeo Urbano, Presidente;

Alberto Tramaglini, consigliere, estensore;

Massimiliano Balloriani, consigliere.

*Il Presidente:* URBANO

*L'estensore:* TRAMAGLINI



N. 162

*Ordinanza del 3 maggio 2017 del G.I.P. del Tribunale di Bologna  
nel procedimento penale a carico di G. C. A.*

**Parlamento - Intercettazioni occasionali di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento - Utilizzazione nel procedimento penale subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare anche nel caso in cui sia necessario utilizzare i tabulati di comunicazioni relativi ad utenze intestate a terzi venuti in contatto con il parlamentare.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), art. 6, comma 2.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLOGNA

## SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI E L'UDIENZA PRELIMINARE

1. — Nel corso del procedimento nei confronti, tra gli altri, del sen. C. A. G. il Procuratore della Repubblica ha formulato richiesta di fissazione dell'udienza prevista dall'art. 6, legge 20 giugno 2003, n. 140, affinché questo giudice, valutata la necessità, richieda l'autorizzazione al Senato della Repubblica di quattro conversazioni telefoniche intercettate sull'utenza in uso a soggetto terzo non indagato e dei tabulati del traffico telefonico delle utenze in uso ad alcuni indagati, nei quali compaiono contatti con il sen. G.

Va premesso, in particolare, che il locale ufficio del pubblico ministero distrettuale ipotizza a carico del sen. G. i reati di cui agli artt. 338, 336, 326, c.p., aggravati dall'art. 7, d.l. n. 152/1992, convertito nella legge n. 203/1991 che si assumono commessi in concorso, a vario titolo, di funzionari della Prefettura di Modena e di altre pubbliche amministrazioni, di diversi soggetti privati e di A. B., imputato del reato di cui agli artt. 110, 416-*bis* c.p. in altro procedimento.

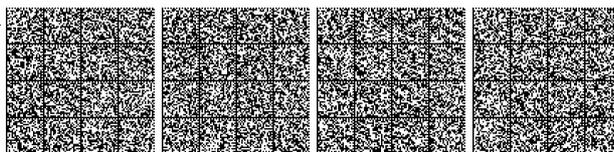
Lo scenario è costituito dal complesso quadro di disposizioni di fonte primaria e regolamentare introdotte al fine di disciplinare l'attività di ricostruzione nelle zone colpite dal sisma del 20 e del 29 maggio nelle Province di Modena, Mantova, Ferrara, Rovigo e Bologna ed in particolare il d.l. n. 74/2012, convertito nella legge n. 122/2012 e nella normativa di esecuzione, nonché dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, che ha previsto l'istituzione presso ogni Prefettura dell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, operanti nei settori esposti maggiormente a rischio (c.d. white list).

In questo contesto — stando alla tesi d'accusa — il sen. G., avvalendosi tanto della sua notoria influenza politica, quanto delle aderenze all'interno della Prefettura di Modena, avrebbe in più occasioni tentato di condizionare l'attività dell'organo collegiale incaricato dell'istruttoria (il Gruppo Interforze — G.I.R.E.R. — istituito presso la Prefettura di Modena e lo stesso Prefetto), facendo illecite pressioni per ottenere la modifica degli orientamenti già espressi nell'ambito delle riunioni del Gruppo stesso e quindi per ottenere una rivalutazione dei provvedimenti adottati nei confronti sia della B.C. S.r.l. sia della Ditta Individuale di B. A. favorevole a questi ultimi, nella prospettiva dell'ammissione nella White List — così come accaduto in precedenza con altro imprenditore edile locale, B. C. — anch'egli risultato in stretto rapporto col sen. G.: ciò nella consapevolezza dell'assenza delle condizioni, avuto riguardo ai rapporti del B. con M. B. esponente di spicco del clan Grande Aracri, rapporti all'origine del rigetto della domanda di iscrizione alla White List — necessaria poter essere annoverati negli elenchi degli appaltatori per le opere di ricostruzione — adottata con provvedimento del Prefetto di Modena del 18 giugno 2013.

L'attività di indagine, muovendo dagli spunti investigativi offerti dal proc. 20604/10 RNR, c.d. indagine Aemilia, inerenti il rigetto della domanda di ammissione dell'impresa B.C. s.r.l. dalla c.d. White List, è stata condotta, tra l'altro, attraverso operazioni di intercettazione telefonica e di acquisizione dei dati del traffico telefonico di diversi soggetti, alcuni dei quali in servizio presso la Prefettura di Modena, che si aveva ragione di ritenere operassero come trait d'union tra i B. e il Gruppo Interforze, per tentare di condizionarne l'azione.

Alcuni di questi sono risultati in contatto con il sen. G.

Ritenendo poter acquisire da tali riscontri documentali elementi di prova a sostegno dell'accusa, il pubblico ministero ha chiesto di valutarne la necessità ai fini della richiesta di autorizzazione all'utilizzo secondo quanto disposto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2013.



2. — Nei termini dianzi esposti la questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare è rilevante.

In forza della previsione richiamata infatti, il giudice per le indagini preliminari chiede l'autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni o tabulati nei confronti del parlamentare qualora lo «ritenga necessario».

Il criterio della «necessità», secondo l'interpretazione del giudice delle leggi, impone di indicare «da un lato, le specifiche emergenze probatorie fino a quel momento disponibili e, dall'altro, di evidenziare la loro attitudine a fare sorgere la «necessità», di quanto si chiede di autorizzare», necessità «motivata in termini di non implausibilità» (sent. n. 188/2010), vale a dire di coerenza con l'impianto probatorio acquisito nel corso delle indagini (sent. n. 74/2013).

Non v'è dubbio che le informazioni acquisite dall'esame dei dati dei tabulati dispieghino una incontestabile coerenza funzionale rispetto all'ipotesi di accusa, che contesta al sen. G. di avere indebitamente speso, con modalità costituenti di per sé reato, la propria influenza per ottenere provvedimenti favorevoli all'impresa B. e all'I. che di questa era una mera replica con ciò turbando la regolare attività dell'organo collegiale.

Difatti, sviluppando il tema di indagine relativo alla identificazione della rete di soggetti interposti tra la famiglia B., la Prefettura di Modena e il Gruppo Interforze, si sono accertati plurimi rapporti tra B., il Viceprefetto M. V. e il sen. C. A. G.

Dunque, sulla scorta delle considerazioni che precedono, questo giudice si trova nelle condizioni di dover dar corso alla richiesta di autorizzazione al Senato della Repubblica all'utilizzo dei dati dei tabulati, sussistendone le condizioni.

3. — Tuttavia, reputa chi scrive che la disposizione in esame riveli profili irrisolvibili di contrasto con l'art. 68, comma 3 della Costituzione.

È ampiamente noto, ed è stato più volte puntualmente ribadito dalla Corte che si adisce, che l'art. 68, comma 3, Cost., nella formulazione scaturente dalla legge Cost. 29 ottobre 1993, n. 3, ha sostituito al regime fondato sulla generale autorizzazione a procedere una disciplina selettiva, fondata sulla richiesta di autorizzazioni «*ad actum*», relative cioè a specifici atti del procedimento (art. 68, comma 2 e 3).

Pur oggettivamente limitata nei termini sopra indicati, la disciplina costituzionale continua ad assolvere la funzione di assicurare la protezione del parlamentare «da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo: a proteggerlo, cioè dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività o atti coercitivi delle sue libertà fondamentali possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione» (sent. 390/2007). Proprio perché il bene protetto si identifica nel libero svolgimento dell'attività istituzionale, scevro da ogni condizionamento derivante da interferenze dell'ordine giudiziario che possano assumersi indebite, oggetto della tutela è la piena autonomia decisionale dell'assemblea legislativa e non l'interesse del singolo parlamentare in ipotesi pregiudicato dal compimento dell'atto, interesse che potrà trovare tutela in altre disposizioni di rango costituzionale (sent. n. 390/2007, n. 74/2013).

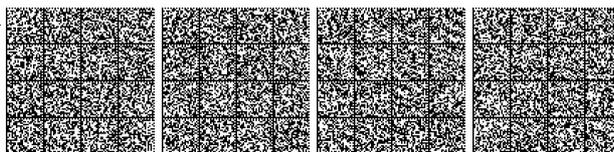
Di contro, però, la disciplina richiamata introduce un regime differenziato di acquisizione della prova in ragione dello *status* di parlamentare, derogando perciò al principio di parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, principio che sta «alle origini della formazione dello Stato di diritto» (sent. n. 24/2004) in quanto costituisce espressione del principio di uguaglianza formale davanti alla legge.

Ciò implica come logico corollario che nella disciplina delle prerogative, in questo caso di natura processuale, afferenti il mandato parlamentare, il legislatore ordinario sia a vincolato ad attuare il dettato costituzionale «essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione» (sent. n. 262/2009), dal momento che l'art. 68 va interpretato «nel senso più aderente al testo normativo» (sent. n. 390/2007, n. 74/2013), fondato sul principio di tipicità degli atti ritenuti maggiormente lesivi della libertà del parlamentare (sent. n. 46/2008).

Tale affermazione scaturisce infatti dal rilievo per cui «la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione de(ve) essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in *peius* né in *melius*» (sent. n. 262/2009).

Difatti, il loro regime giuridico non è caratterizzato dal principio della riserva di legge — da ciò scaturendo la libertà del legislatore di estenderne l'applicabilità anche a situazioni valutate in termini di analogia — ma da quello della espressa previsione da parte di norme di rango costituzionale.

4. — L'art. 6, comma 2, della legge n. 140/2003, di cui viene chiesta dal pubblico ministero l'applicazione, assoggetta invece al medesimo regime autorizzatorio l'utilizzabilità tanto dei verbali e delle registrazioni delle conversazioni o comunicazioni intercettate in qualsiasi forma nel corso di procedimenti riguardanti terzi, alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, quanto i tabulati di comunicazioni acquisite nel corso del procedimento. Analoga considerazione vale per l'art. 4 della medesima legge, che detta il regime autorizzativo per l'acquisizione dei tabulati direttamente riferibili ad utenze del parlamentare (e, volendo trasferire a questo contesto la dicotomia, elaborata per le intercettazioni, tra tabulati «indiretti» e tabulati «casuali», anche per i primi).



Tuttavia, nel testo dell'art. 68, comma 3 Cost. non compare alcun riferimento ai tabulati.

5. — È stata a più riprese evidenziata la differenza, ontologica e normativa, che intercorre tra la nozione di intercettazioni telefoniche e quella dei dati esterni delle stesse: le prime costituiscono «tecniche che consentono di apprendere, nel momento stesso in cui viene espresso, il contenuto di una conversazione o di una comunicazione, contenuto che, per le modalità con le quali si svolge, sarebbe altrimenti inaccessibile a quanti non siano parti della comunicazione medesima» (sent. n. 81/1993), i secondi invece forniscono la documentazione del dato per l'appunto «estrinseco» della conversazione, di cui riscontrano la durata, le utenze coinvolte, i ponti-radio collegati.

Di conseguenza, del tutto legittima è stata ritenuta la diversità di disciplina, che solo per le intercettazioni è rappresentata da un *corpus* normativo unitario, ritenuto non estensibile ai tabulati (sentt. n. 81/1993, n. 281/1998), in ragione dell'ineffettibile conformazione della stessa all'apprensione e registrazione del contenuto di conversazioni in fieri, laddove invece i tabulati forniscono retrospettivamente la traccia di comunicazioni già avvenute e del cui contenuto si è irrimediabilmente perduta la possibilità di documentazione.

Peraltro, tale irriducibile diversità non ha significato la rinuncia ad assicurare livelli minimi di garanzia in ordine alla loro acquisizione, trattandosi pur sempre di attività investigative afferenti dati di non trascurabile capacità intrusiva. Tali livelli sono stati da tempo individuati nella necessità che la loro acquisizione sia preceduta da un atto motivato dell'autorità giudiziaria nel rispetto delle garanzie di legge, così come prescritto dall'art. 15 Cost., trattandosi pur sempre di attività incidenti sulla libertà e segretezza delle conversazioni.

Ciò tuttavia costituisce il limite di identità di disciplina e dell'estensione della garanzia predisposta dall'ordinamento.

6. — Poste queste premesse, si deve ritenere che l'art. 6, comma 2, legge n. 140/2003 estende la disciplina dell'autorizzazione all'utilizzo (e analoghe considerazioni possono estendersi all'autorizzazione preventiva prevista dall'art. 4) ad un mezzo di ricerca della prova diverso ed ulteriore rispetto a quelli indicati, con elencazione da ritenersi tassativa, dall'art. 68, comma 3 Cost.

Né sembra a questo giudice che l'estensione ai tabulati delle garanzie previste per il diverso mezzo costituito dalle intercettazioni possa trovare altrove il proprio fondamento costituzionale.

L'inclusione non potrebbe innanzitutto essere ricavata dall'inciso, contenuto nella norma costituzionale, secondo cui l'autorizzazione è richiesta per l'intercettazione «in qualsiasi forma» delle conversazioni o comunicazioni.

Come infatti ha già avuto modo di chiarire la stessa Corte sulla scorta dei lavori preparatori (sent. n. 390/2007) tale espressione, deliberatamente omnicomprensiva, è stata utilizzata per scongiurare la possibilità che nuove forme di captazione del contenuto delle conversazioni diverse dalle quelle telefoniche ed ambientali potessero essere sottratte al regime autorizzativo, ma tanto non consente di estenderne la portata a mezzi di ricerca della prova privi di tale capacità intrusiva. Del resto, è appena il caso di osservare che, sotto il profilo storico-sistematico, il legislatore costituzionale avesse ben presente la distinzione ontologica tra intercettazioni e tabulati scolpita dalla Corte già nel 1991, per modo che il silenzio serbato sul punto non pare interpretabile come mera omissione ininfluyente, ma al contrario sembra assumere ulteriore valenza corroboratrice di una intenzione selettiva dell'ambito di operatività delle garanzie.

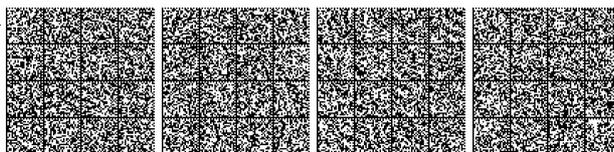
Sotto altro profilo, l'inserimento nel testo dell'art. 68, comma 3 Cost. dei tabulati telefonici — e quindi la loro sottoposizione al regime autorizzativo previsto dagli artt. 4 e 6, comma 2, legge n. 140/2003 — non appare poi poter essere recuperata per altra via, attraverso la loro inclusione nella nozione di «sequestro di corrispondenza», espressamente contenuta nella norma costituzionale.

Difatti, come non ha mancato di sottolineare la più attenta dottrina, lo sdoppiamento delle due nozioni da parte del legislatore ordinario — posto che tanto l'art. 4 quanto l'art. 6 li richiamano entrambi — imporrebbe di individuare tra le stesse un rapporto di *species* a *genus* di cui, al contrario, non v'è traccia. Ciò senza tener conto della circostanza per cui il sequestro di corrispondenza ha ad oggetto, diversamente da quanto accade per i tabulati del traffico telefonico, non solo il dato esteriore (mittente, destinatario, data), ma anche il contenuto della comunicazione, il che pare giustificare la scelta del legislatore costituzionale di optare per una disciplina differenziata.

Nessun rilievo in senso contrario può assumere infine, ad avviso di chi scrive, il richiamo alle sentenze n. 57/2000 e n. 188/2010 e ad un recente arresto del giudice di legittimità.

Nel primo caso, infatti, la Corte, investita del conflitto di attribuzioni a seguito della mancata autorizzazione all'utilizzo di tabulati, ebbe a dichiarare inammissibile il conflitto dal momento che l'Autorità giudiziaria, pur avendo argomentato sull'esclusione dei tabulati dal regime autorizzativo, aveva denunciato non già il cattivo esercizio del potere da parte del Parlamento, ma l'esistenza stessa di detto potere.

Nel secondo caso, parimenti relativo ad un conflitto di attribuzioni, la Corte ha effetti rimarcato la «notevole capacità intrusiva» dei tabulati, attratti nell'ambito di tutela offerto dall'art. 15, in ragione della possibilità sia di ricostruzione dei contatti telefonici, sia di localizzazione del detentore dell'apparecchio «il che, in caso di utenze nella dispo-



nibilità di un parlamentare, può aprire squarci di conoscenza sui suoi rapporti, specialmente istituzionali, di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione».

Non pare tuttavia a chi scrive che tali conclusioni siano dirimenti nel caso di specie.

Ferme restando le considerazioni dianzi svolte sulla tassività dell'elencazione riportata nel testo costituzione, va rilevato che le osservazioni contenute nella richiamata sentenza attengono semmai a profili incidenti sul diritto alla riservatezza del singolo parlamentare, che rinvergono la propria protezione esclusivamente nell'art. 15 Cost. D'altra parte, a risultati non dissimili, sotto il profilo della violazione del medesimo profilo, potrebbe giungersi nell'ipotesi in cui il singolo parlamentare fosse fatto oggetto di attività di osservazione, controllo e pedinamento e successiva documentazione, attività che non risulta soggetta ad autorizzazione né preventiva, né successiva.

Infine, approdi diversi non sembrano consentiti nemmeno dalla lettura del recente arresto del giudice di legittimità (Cass. Sez. VI 22 settembre 2016, Genchi) che, nel riconoscere la materialità del reato di cui all'art. 323 c.p. nella condotta di acquisizione di tabulati di parlamentari in assenza di autorizzazione, avrebbe per ciò stesso implicitamente confermato che il regime autorizzatorio rinviene il proprio fondamento nell'art. 68, comma 3 Cost.

Difatti, è agevole osservare come nel caso di specie il tema devoluto allo scrutinio del giudice della nomofilachia fosse eccentrico rispetto al profilo che qui rileva, vertendo in particolare sulla formula assolutoria adottata da giudice di secondo grado, di talché la circostanza che la questione della compatibilità della norma ordinaria con il testo costituzionale non sia stata posta in alcun modo all'attenzione del giudice di legittimità né che la stessa abbia formato oggetto di rilievo officioso della *quaestio de legitimitate* trattata non appaiono elementi risolutivi nell'economia della presente questione.

7. — In conclusione, si ritiene che l'art. 6, comma 2, legge n. 140/2003 non sia conforme a Costituzione.

Esso viola infatti l'art. 68, comma 3 Cost. nella parte in cui prevede che il giudice richieda autorizzazione alla camera di appartenenza del parlamentare anche per l'utilizzazione dei tabulati acquisiti a carico di terzi in contatto col primo, dal momento che estende tale garanzia ad atti di indagine non previsti dalla norma costituzionale, da ritenersi conformata al principio di tipicità degli atti soggetti ad autorizzazione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 136 Cost., 1, legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, d'ufficio dichiara rilevante e non manifestamente infondata per violazione dell'art. 68, comma 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140, nella parte in cui prevede che il giudice per le indagini preliminari richieda l'autorizzazione alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva, anche nel caso in cui sia necessario utilizzare i tabulati di comunicazioni relative ad utenze intestate a terzi venute in contatto col primo.*

*Sospende il presente processo nei confronti di C. A. G. per pregiudizialità costituzionale e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti di Camera dei deputati e Senato della Repubblica.*

*Manda la cancelleria per quanto di competenza.*

Bologna, li 3 maggio 2017

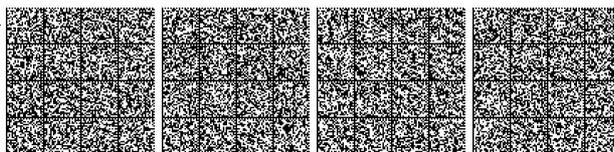
*Il Giudice: ZIROLDI*

17C00256

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-046) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

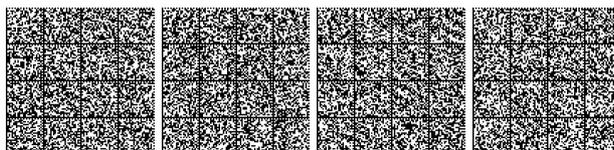
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

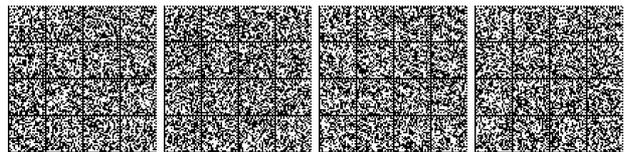
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

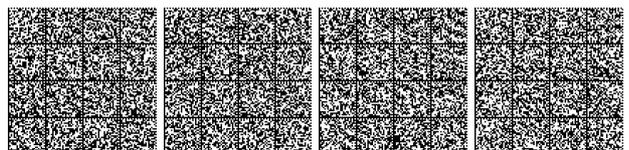
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

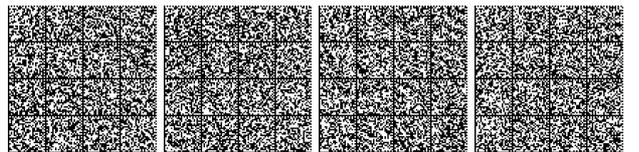
**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



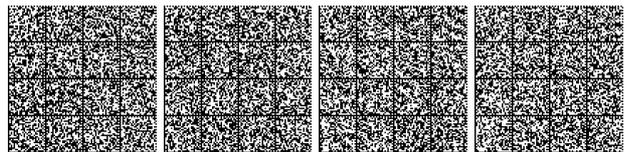
*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 8,00

